

Йордан Митев / Yordan Mitev

“ЗАТИХВАЩИТЕ” ФУНКЦИИ НА ПОРТУГАЛСКИЯ
ПАРЛАМЕНТ ПРИ УПРАВЛЕНИЕТО НА САЛАЗАР
(1932–1968 г.)

*The Abating Functions of the Portugal Parliament during
Salazar’s Rule
(1932–1968)*

Summary: Salazar’s rule made claims to be democratic in relation to the constitution, because formally it recognized the division of the powers and backed the constitutional control over the executive branch, but in practice it turned out to be an authoritarian reign that left free of meaning the postulates in the fundamental state act.

Key words: constitution, republican presidential rule, National Union, autocracy, presidential regime, authoritarian rule

Ако по отношение на Конституцията управлението на Салазар може да претендира за демократичност, тъй като формално зачита разделението на властите и подкрепя конституционния контрол върху изпълнителната власт, на практика то се превръща в авторитарно управление, изпразвайки от съдържание постулатите в основния държавен закон.

Системата на държавно управление приета с Конституцията от 1933 г., е определена като двуглава.¹ Отделяйки подобаващо място на изпълнителната власт, от една страна, тя концентрира държавните компетенции едновременно в ръцете на президента, от една страна, и министър-председателя от друга.

Дългият престой на Салазар на поста министър-председател на Португалия налага по естествен път включването към тази длъжност цялостното управление на държавата и придава на функциите на президента представителен и арбитражен характер.²

Републиканското президентско управление, определено с конституцията от 1933 г., по примера на други държави от Западна Европа все пак си остава с твърде ограничени параметри, въпреки правото на президента да назначава и уволнява министър-председателя на страната.³

От прекалената зависимост на правителството от парламента, с която се откроява Първата република, при управлението на Салазар се преминава в другата крайност на издигане в култ на ролята на правителството и на министър-председателя.

Тази реална трансформация на конфигурацията на режима се извършва под формата на различни процеси:

- отнемане на пълномощия от Народното събрание;
- подчиняване на президентската институция на изпълнителната власт;
- трансформиране на структурата на управлението в еднолична диктатура на министър-председателя.

* * *

Историята на Народното събрание в Португалия по времето на дългото управление на Салазар е всъщност история на отмирането на неговите функции. И действително, последователните конституционни промени от 1935 до 1971 г. целят единствено да затвърдят правителствения авторитаризъм, въпреки някои малобройни и неефикасни усилия, целящи да се увеличи властта на парламента.⁴

Основните функции, които Конституцията предоставя на Народното събрание, са законодателната и контролната. И едната и другата обаче намаляват с увеличаването на превеса на изпълнителната власт.

Що се отнася до законодателните функции на Народното събрание, въпреки че Конституцията ги изтъква пред всички останали, още първият път, когато Съсловната камара се произнася върху степенуването на функциите на парламента през 1935 г., тя изразява мнението, че функциите на Народното събрание трябва да са свързани по-скоро с контрола над дейността на правителството, отколкото със законодателната инициатива.⁵

В действителност това, което се случва по време на няколкото законодателни мандата е, че инициативата на депутатите в Народното събрание постоянно намалява, за да бъде предоставена законодателната дейност изцяло в прерогативите на правителството.⁶

Това положение на практика се узаконява окончателно с промяната на Конституцията от 1945 г., с което се цели да се засилят законодателните функции на изпълнителната власт и контролните функции на Народното събрание.

Като използва за претекст “растящата комплексност на държавните проблеми и ускореният ритъм на законодателните нужди”⁷, правителството се превръща в орган на законодателната власт, като дори му се делигира правото да изработва проектозаконали без да се нуждае от законодателното разрешение, както до този момент се изисква от Конституцията.

В същото време на Народното събрание е отредена ролята на “законодателен орган по изключение”, като по този начин се привежда в изпълнение

едно решение на Втория конгрес на Националния съюз, според което законодателната дейност трябва да е предимно от компетенцията на правителството.

В следващите години то продължава да упражнява тази дейност, като за Народното събрание остава единствено “изработването на закони, които представляват изключителен държавен интерес”.⁸

Очевидно се затвърждава тезата на Салазар, че законодателната власт основно трябва да принадлежи на правителството и че най-важната мисия на парламента е да “обсъжда надеждна информация за основните политически насоки на развитие”. Според него това, което основно характеризира Народното събрание като институция на новия конституционен режим, “е властта да упражнява контрол, а не властта да прави закони”.⁹

Правомощията за контрол над правителството и администрацията, които се предлагат на парламента през 1945 г. като компенсация за отнемането на неговите законодателни права, на практика са по-скоро формални, поради ограничаване на възможността му да ратифицира законодателните актове на правителството.¹⁰

Като институция за ратификация на законите, Народното събрание ще има възможност да функционира като върховен орган на властта единствено във връзка с проектозаконите, които правителството се съгласи да влязат в “съответното поле на действие”.¹¹ Това може да бъде осъществено само при положение, че правителството в крайна сметка реши да представи на парламента законите, които “сметне за целесъобразни”.

По този начин селективният критерий на проектозаконите, предложени за ратификация в парламента, се базира на волята на правителството, а не на политическата важност на проблемите залежали в тях. Става ясно за всички, че изборът на въпросите, които се предлагат на парламента за решаване посредством проектозакони, също зависят от волята на изпълнителната власт.¹²

Според независимия народен представител Карлош Лима с ограничаването на възможността за ратификация се ограничават и правомощията за контрол при положение, че една пълноценна законодателна власт е естествена опора на ефикасни контролни действия. Лима добавя, че “един действително ефикасен политически контрол зависи освен от всичко друго и от конституционната сила на контролиращия орган”.¹³

На това лишаване на Народното събрание от законодателните му правомощия съответства също така и една прогресивна трансформация на Съсловната камара, която от консултиращ орган на парламента, се превръща в консултиращ орган на правителството.¹⁴

И наистина, Конституцията от 1933 г. поставя Съсловната камара в орбитата на парламента, като обяснява, че тя ще действа към Народното събрание по време на неговите сесии, за да дава мнението си единствено върху предложенията или проектозаконите, които трябва да бъдат внесени за разглеждане от парламента.¹⁵

Но скоро след това Конституцията престава да изисква този орган да действа към Народното събрание¹⁶ и предвижда възможността правителството да консултира Съсловната камара за обикновени проектозаконови, които то да обнародва, а не само за проектозаконови, които да предложи за одобрение от парламента¹⁷, като по този начин налага продължаване на дейността ѝ извън времето на парламентарните сесии.¹⁸ С промените на Конституцията от 1951 г.¹⁹ на Съсловната камара се дава възможността дори да предлага на правителството мерките, които тя сметне за подходящи или необходими.

Португалската конституция от 1933 г. постановява формално подчинението на министър-председателя на президента, който го назначава на този пост. Неговите решения обаче трябва да “бъдат парафирани от министър-председателя или от компетентните министри” (чл.81 § 1 и чл.82.)²⁰ На това подчинение се основава и реалната власт на португалския президент от времето на Новата държава.

Според известния независим депутат Марио де Фигейредо държавният глава не е, както при парламентарните режими, просто най-високият пост в йерархията, той е ефективният носител на най-много власт. Ограничава го законът, който той във всеки един случай може да промени. Не го ограничава в известен смисъл никакъв друг върховен орган. Не може да управлява без тях, но в някои случаи може да избере личностите, на които да принадлежи ефективното управление, а в други, що се отнася до парламента, посредством разпускането му може винаги да предизвика нови избори.

Тези постулати дефинират властта на държавния глава в португалското конституционно устройство. Но според истинската същност на Конституцията от 1933 г. той в действителност е свободен единствено да избира министър-председателя и според Фегейредо “цялата негова власт произлиза от тази негова свобода”²¹.

Според Салазар обаче, основният държавен закон е организирал функциите на президента и на министър-председателя по такъв начин, че да позволява съвместното съществуване на един “силен президент и на един слаб министър-председател, но тя не би могла да действа, ако и двамата са силни”.²²

Това, което се случва в Португалия, е прогресивното подчинение на държавния глава на министър-председателя, особено след промените в начина на избиране на Президента на Републиката през 1959 г.²³

Според Конституцията президентът на Португалия съгласно (чл.72, § 1 и 2) се избира за срок от седем години. По този начин се търси гаранция за една по-солидна база на легитимност на този, за когото се твърди, че се намира на най-високото стъпало в държавната йерархия. Той упражнява своето върховно управление, като възлага главните насоки в развитието на страната “на този, който трябва да бъде активен водач на нацията, отговорен за нейната съдба”.²⁴

През 1937 г., говорейки по радиото, Салазар признава, че свободата на президента му е гарантирана веднага след изборите, като се има пред вид, че при изпълнението на функциите си като върховен орган на държавата той няма никакви ограничения освен тези, произтичащи от текста на Конституцията. “Той не е зависим нито от правителството, което може да разпусне, когато сметне за необходимо, не е зависим дори от народа, който го е избрал и не може да го сваля от власт, нито от съда, който не може да го съди”.²⁵

Но ако, от една страна, има стремеж за осигуряване на по-широка легитимност на неговата дейност, от друга страна, избирането му чрез косвено гласуване приема характера на отстъпване или толириране на политическите компромиси, които Конституцията от 1933 г. допуска, и които тогава не могат да бъдат избегнати.

С времето втората тенденция за косвено гласуване взема връх. През 1959 г. прекият вот е премахнат и е заменен с партиен избор след неуспешен опит това да бъде направено с поправките на Конституцията от 1951 г.²⁶ От този момент, съгласно чл.72, Президентът на Републиката се избира вече от избирателна колегия, съставена от ефективни членове на Народното събрание и на Съсловната камара и от общински представители на всяка една област или на всяка една отвъдморска провинция, която не е разделена на области. В нея участват представители на законодателните и губернаторските съвети.²⁷

Това решение премества реално центъра на властта, концентрирайки я в личността на министър-председателя. Президентът на Република започва да се избира от орган, който до голяма степен зависи както количествено, така и качествено от министър-председателя, който при това оглавява Централната комисия на Националния съюз, имаща решаващо значение при избора.

Освен всичките недостатъци на новата избирателна система изпъква и обстоятелството, че броят и начинът по който се определят членовете на избирателната колегия, зависи в крайна сметка от правителството. Депутатите на Народното събрание са избирани чрез избирателни листи, предложени от Националния съюз, начело на който стои Салазар.²⁸ Представителите на Съсловната камара в по-голямата си част са назначени от правителството. Пак от него са назначени кметовете и заместник-кметовете.

Общинските представители, тези на законодателните съвети и на правителствата на отвъдморските територии, също зависят от правителството, що се отнася до техния общ брой, разпределението им по райони и начинът им на определяне. Така количественият и качественият състав на избирателната колегия е силно зависим от правителството, а чрез него тази зависимост се пренася и върху президента.²⁹

Излъчването на кандидат за президент е подчинено на същата зависимост. Кандидатът се посочва от Салазар, който за целта се консултира с най-близките си сътрудници, след което кандидатурата се одобрява от правителството и едва тогава е одобрена от Централната комисия на Националния съюз.³⁰

И така, предлаган от Националния съюз, начело на който е Салазар, държавният глава в крайна сметка става зависим от правителството и най-вече от министър-председателя до такава степен, че дори Съсловната камара признава в своя доклад във връзка с предложените от либералното крило конституционни промени, че президентската институция разполага в действителност “с крайно ограничена политическа власт”.³¹ Всъщност симптоматичен е и фактът, че Салазар предпочита да остане премиер въпреки, че след 1945 г. върху него многократно е упражняван натиск да се кандидатира за президент.

Не е учудващо тогава, че либералното крило на опозицията при своите опити за либерализиране на режима отвътре, си поставя като цел и промяна в Конституцията, която до позволява възстановяване на избирането на президента чрез директен и всеобщ вот, за да се сложи край на това, което политическите наблюдатели определят като “автокрация”.³²

Заложената в Конституцията доминация на изпълнителната власт, която се осъществява след свиването на правомощията на парламента и подчиняването на президента на министър-председателя, постепенно ще се превърне в еднолична диктатура на последния. За това допринася и начинът по който работи правителството, възприет впоследствие и от режима, заместващ колективното управление с изключителната отговорност на министрите пред министър-председателя.

В интервю, дадено на 12 юли 1932 г., Салазар предупреждава, че “начинът на работа на правителството ще бъде променен радикално, като честите министерски съвещания ще се заменят със срещи на министър-председателя с отделни министри в зависимост от въпроса, който трябва да бъде решен.

Не е странно тогава, че “бидейки неразумно” министрите да се натоварват със законодателни отговорности, които не са от тяхната област, самите постановления имащи силата на закони, са подписвани единствено от министър-председателя или от министрите, които са пряко отговорни за тяхното изпълнение.³³

Тази идея наистина се конкретизира по-късно. По този начин хоризонталната управленска солидарност се разрушава и е заменена от вертикална отговорност на управляващите, като по този начин се подчертава едноличният характер на управлението.³⁴

Според редица анализи, открояващата се особеност на Конституцията от 1933 г. е “върховенството на изпълнителната власт в лицето на шефа на правителството”.³⁵ Изпълнителната власт по смисъла на основния държавен закон е съсредоточена в личността на министър-председателя. Доминиращото положение, което му дава законът, му позволява да ръководи, да координира и направлява обществения живот.

Салазар е този, който свиква министерския съвет, който определя и очертава границите на дейността на неговите сътрудници. Продължителността на заеманите от тези сътрудници длъжности е такава, каквато той поиска. Прави-

телството е структурирано по негова воля и обществените въпроси се решават както той сметне за добре.

Конституцията от 1933 г. не само “издига правителството до ранга на конституционен орган, независим от държавния глава”, но и придава на функцията на министър-председателя такова значение, което на практика прави от него отделен конституционен орган.

Той притежава собствени правомощия, упражнявани извън всякаква идея за правителствена репрезентативност, каквото е правото му да предлага на държавния глава назначаването и свалянето от длъжност на министрите, както и да ръководи и координира тяхната дейност (чл.107, ал. 1 и чл.108).³⁶

Това конституционно преекспониране на ролята на министър-председателя всъщност е типично за президентските режими, но в Португалия то води до подценяването на политическата роля на министерския съвет, като се има пред вид че именно в министър-председателя са концентрирани най-важните правомощия за вземане на политически решения, тъй като изпълнителната власт не е подчинена на демократична, а на монократична система на организация. Поради тази причина правомощията на министерския съвет по принцип са единствено от административно естество.³⁷

Политическите решения принадлежат на Салазар, като на правителството реално са оставени правомощия за вземане предимно на административни решения. На министър-председателя принадлежи правото да направлява и да ръководи цялостната политика, като това води до практиката министерските съвещания да се провеждат единствено с консултативна и информационна цел.

Тази практика, която превръща министерският съвет в чисто консултативен орган, е потвърдена в различни разкази и спомени на сътрудници на Салазар, които свидетелстват как в действителност Салазар изслушва министрите и събира от тях цялата възможна информация по въпросите от дневния ред, но запазва за себе си окончателното решение.³⁸

Самият Салазар смята за неподходящи и непродуктивни както прекаленият брой министри, които трудно биха били управлявани, така и тенденцията, валидна в страните от демократичен тип, за работа на министрите в рамките на правителството. Според него при тази система на работа в рамките на министерския съвет се губи време за обсъждания, “които не интересуват всички и за които дори не всички са подготвени в резултат на което те изразяват чисто конюнктурни мнения”.³⁹

С изключение на съвещанията, на които се разискват основни политически въпроси, останалите могат да се считат за нискоефективни и с лошо качество, без да се взема предвид загубата на време, което те представляват за министрите.

По този повод Салазар заявява: “Без съмнение по-добър е методът, който използваме у нас и който се състои в работата на шефа на правителството с

тези министри, от чиято пряка компетенция са въпросите, които трябва да бъдат решени, или в малки съвети сформирани според характера на проблемите, които трябва да бъдат разгледани. Това е най-експедитивният процес чрез който могат да се оползотворят максимално качествата на членовете на правителството, при условие, че координирането и контролът върху най-важното във всички сектори, е в ръцете на министър-председателя”.⁴⁰

Именно срещу това отсъствие на политически правомощия на министрите и прекаленото съсредоточаване на политическото управление в ръцете на Салазар протестира неговият бъдещ приемник – Марсело Каetano в лично писмо до него няколко години по-късно. Като критикува липсата на политически директиви и възможности за изява на министрите, Каetano заявява, че те “не могат да имат необходимите качества на хора, които трябва да управляват в критични моменти”.⁴¹

Каetano отправя и друга остра критика по отношение политиката на своя предшественик: ”Смятам, че системата на политическо управление на правителството единствено от министър-председателя е осъдителна. Не че не трябва да има една личност, която да доминира и решава, но е наложително в правителството да се създадат условия за работа в екип, както и да се създаде у министрите впечатлението, че те участват в политическата дейност, което ще ги подтикне да работят различно и да придобият друго управленско съзнание”.⁴²

Значителна част от министрите с месеци не влизат в контакт със Салазар, което принуждава Каetano да отговори по следния начин на министър-председателя, когато през лятото на 1944 г. последният го кани да влезе в правителството, изтъквайки причината, че се нуждае от хора способни да дискутират проблемите в министерския съвет.

По този повод той заявява: “Господин премиер, Вие не работите с министерския съвет. Само заради това не си струва да вляза в правителството, още повече в такъв критичен момент, какъвто Вие току-що описахте. Нито пък за да участвам в съвещания, които не се провеждат, нито за да сътруднича с останалите министри”.⁴³

Въпреки че предпочита споменатата система за работа с министрите, Салазар многократно се интересува от организацията, броя и назначаването на министрите с цел да се подобри ефективността на работата в правителството. Той е противник на “министерската инфлация” и привърженик на единството на управленската линия чрез процес на последователно координиране на различни нива, приемайки с времето идеята за необходимост от кабинет, сформирани от ограничен брой министри с координиращи функции или от министър-председател и секретар на министерския съвет, като в крайна сметка се избира втората възможност.⁴⁴

Тази тенденция за администрирането на правителството с концентрирането на политическата отговорност единствено в ръцете на Салазар, прави от

него един повече административен, отколкото политически орган, като го превръща в “инструмент за събиране на информация и за направляване изпълнението на целите, определени от неговия председател”.⁴⁵ Често пъти министрите на Салазар се чувстват повече експерти, отколкото политици и поради това на моменти приличат на обикновени шефове на административни отдели.

* * *

Със заемането на поста министър-председател от Марсело Каetano настъпват промени, като правителството е реорганизирано в политическо и административно отношение. Съвещанията започват да се провеждат на 15 дни и решенията се вземат с мнозинство.

Въпреки това парафирането на постановленията, одобрени от правителството, става единствено от министър-председателя и от компетентните министри. Марсело Каetano успява да промени дейността на правителството като административен орган и да увеличи ролята му в областта на политическата дейност. Събитията от 25 април 1974 г. обаче блокират намеренията му да осъществи докрай промяната в управленската дейност на Новата държава.

БЕЛЕЖКИ

¹ Моделът на държавност е свързан с изключителната власт, която успява да акумулира Салазар след 1933 г.

² **Campinos, J.** *O Presidencialismo do Estado Novo*, Lisboa, 1978, p. 78.

³ Президентът Кармона не се противопоставя на ролята, която му отрежда Салазар защото знае, че не притежава необходимите ресурси за промяна на статуквото, което създава Конституцията от 1933 г.

⁴ **Amaral, D. F.** *A revisão Constitucional*, Prisma 49, Lisboa, 1971, p. 22.

⁵ **Caetano, M.** *A Organização política em Portugal*, Lisboa, 1946, p. 172–174.

⁶ *Ibidem*, p. 175.

⁷ **Caetano, M.** Parecer № 13/V da Camara Corporativa sobre a proposta de Lei № 111 de revisao da Constituição, Diário das Sessões, № 74 de 24 de Fevereiro de 1951, p. 388 – 392.

⁸ **Moreira, C.** *A chefatura do Estado e a representação nacional*, in III Congresso da UN (Resumos das teses da 2. seccção), Coimbra, 1951, p. 5 – 6.

⁹ **Neves, J.** *Do funciamento da Assembléia Nacional, Sessoes de estudo ou comissoes permanentes*, in II Congresso da UN(resumo das 1. subseccção), Lisboa, 1944, p. 14–18.

¹⁰ *Ibidem*, p. 19.

¹¹ **Queiro, A.** *O Novo direito Constitucional Português (Algumas Ideias Fundamentais)*, Coimbra, Separata do Boletim da Faculdade de Direito, 1946, p. 7–9.

¹² *Ibidem*, p. 10–12.

¹³ *Ibidem*, p. 14.

¹⁴ **Lima, C.** *Orgãos de Soberania: A Assembleia Nacional*. Um Debate, Lisboa, 1971, p. 152–154.

¹⁵ **Marques, A. H.** *A Primeira Legislativa do Estado Novo 1935 – 1938*, Lisboa, Europa – America, 1973, p. 212 – 214.

¹⁶ *Ibidem*, p. 215.

¹⁷ *Ibidem*, p. 217.

¹⁸ *Ibidem*, p. 217.

¹⁹ *Ibidem*, p. 217

²⁰ **Lima, C.** *Op. cit.* p. 155.

²¹ **Campinos, J.** *Op. cit.*, p. 122.

²² **Figueiredo, M.** *Princípios Essenciais do Estado Novo Corporativo*, Coimbra, 1936, p. 39–42.

²³ **Salazar, A.** *Discursos e Notas Políticos*, Coimbra, Volume IV, p. 139.

²⁴ **Campinos, J.** *Op. cit.* p. 134.

²⁵ *Ibidem*, p. 137.

²⁶ **Salazar, A.** *Discursos e Notas Políticos*, Volume IV, p. 140.

²⁷ **Sa Carneiro, F.** *As revisões da Constituição de 1933*, Porto, 1971, p. 224.

²⁸ *Ibidem*, p. 226 – 228.

²⁹ *Ibidem*, p. 233 – 235.

³⁰ *Ibidem*, p. 240.

³¹ *Ibidem*, p. 240.

³² **Campinos, J.** *Op. cit.* p., 138.

³³ **Saraiva, J.** *A revisão Constitucional e as Eleições do Chefe do Estado*, Lisboa, 1959, p. 22 – 24.

³⁴ *Diário da Manhã* de 12 de Julho de 1932.

³⁵ **Sousa, M.** *Os Partidos Políticos no Direito Constitucional Português*, Braga, 1983, p. 159–162.

³⁶ **Caetano, M.**, *A constituição de 1933*, Coimbra, 1956, p. 109–112.

³⁷ *Ibidem*, p. 115 – 121.

³⁸ **Vital, F.** *A Ideologia da Constituição de 1933*, *Diário da Manhã* de 7 de Julho de 1935.

³⁹ **Miranda, J.** *Contributo Para Uma Teoria da Inconstitucionalidade*, Lisboa, 1968, p. 34–35.

⁴⁰ *Ibidem*, p. 39–40.

⁴¹ **Moreira, C.** *O Governo e a função legislativa. A fiscalização da acção governativa*, in *II Congresso da UN (Resumo das Teses da 1. Subsecção)*, Lisboa, UN, 1944, p. 9–11.

⁴² **Caetano, M.** *A organização política em Portugal*, Lisboa, 1946, p. 122.

⁴³ *Ibidem*, p. 126–128.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 132–134.

⁴⁵ *Ibidem*, p. 135.