

Становище на съдията Нено Неновски

Не споделям една формулировка в мотивите на решението. Ако някой ми забележи, че съм дребнав, ще му възразя, че не е дребнавост стремежът да се изключат от актовете на съда формули, определения и идеи, които не съответстват на действащата Конституция.

Имам предвид определението на Народното събрание като върховен представителен орган: "Но самостоятелността на бюджета на съдебната власт не накърнява бюджетните правомощия на върховния представителен орган - Народното събрание" (разд. I).

Казах го устно, сега го казвам и писмено: тази квалификация на Народното събрание е неточна. Тя е отглас на теорията за единството на властта, чиято част или чийто аспект беше концепцията за върховенството на Народното събрание. Приемаше се, че Народното събрание е върховен представителен орган, който изразява волята на народа, неговия суверенитет и в това си качество е върховен орган на държавната власт. То съединява законодателната и изпълнителната власт и осъществява върховен контрол (чл. 66 и чл. 67 от Конституцията от 1971 г.). Схващането за върховенството на Народното събрание бе намерило израз в редица разпоредби на двете социалистически конституции (вж. например чл. 15 от Конституцията от 1947 г.). Теорията за единството на властта и съответно за върховенството на Народното събрание вече е изоставена. В Конституцията от 1991 г. бе възприета теорията за разделението на властите (чл. 8). С оглед на това принципно основание не е правилно и определянето на Народното събрание като "върховен представителен орган".

Този извод се потвърждава и при конкретен анализ на конституционната уредба от 1991 г. в сравнение с уредбата от 1947 и особено от 1971 г.

Първо, върховенството на Народното събрание се извеждаше от това, че то единствено се избира *пряко* от всички избиратели и изразява волята на народа като *цяло*, за разлика от местните представителни органи, които се избират от определена част от избирателите и изразяват волята на част от народа. Сега такъв довод не би могъл да се прави, тъй като и президентът се избира *пряко*, и той в определен смисъл представлява народа като цяло. Властта на Народното събрание и президентската

власт имат еднаква и равнопоставена демократична легитимност.

Второ, върховенството на Народното събрание се извеждаше още от това, че то *стоеше начело* на една *йерархична система* - системата на представителните органи. Във взаимоотношенията на звената от системата бе в сила принципът на демократичния централизъм. По-горестоящите ръководеха и контролираха подолстоящите, като можеха да отменят и актовете им. Народното събрание нямаше изрично записана такава компетентност, тя бе предоставена на Държавния съвет. Държавният съвет обаче беше орган на Народното събрание, на което не би могло да се откаже упражняване на същата компетентност, ако то пожелаеше това. Сега, при действието на Конституцията от 1971 г., не може да се говори за йерархична система на представителни органи. Наистина, има общински представителни органи, но те са органи на *местното самоуправление* и спрямо тях Народното събрание не е "върховен" орган. Те биха могли да се разглеждат като система, но само помежду си и само в хоризонтален план (вж. чл.137 от Конституцията).

Народното събрание изразява и материализира институционално законодателната власт. Вярно е, при условията на парламентарното управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията) парламентът излиза напред сред органите на държавата и има функции, които надминават функциите му на законодателен орган. Но това е нещо друго и то не е основание парламентът да се обявява за "върховен" представителен орган. Народното събрание е *единственият* орган на законодателната власт. А тя в отличие от останалите власти не се изразява и упражнява от система от органи. Затова Народното събрание не е и не може да бъде "върховен" орган и на законодателната власт, каквато мисъл - отново неточна - се съдържа в раздел II на мотивите (Конституционният съд "е равнопоставен спрямо върховните органи на трите власти").

Няма спор, че Народното събрание е представителен орган. В съотношение с местните представителни органи то е централен и едновременно *общо* държавен (може би и *общо* народен), но не и върховен представителен орган. Качеството му на общодържавен представителен орган е свързано органически и съвпада с качеството му на орган (единствен) на законодателната власт. И тъкмо поради това, че то е законодателният орган, то може да задължава с актовете си (в съответствие с Конституцията!) местните (общинските) представителни органи, а не защото е "връх" на представителна система. Или, ако се настоява, че то ги задължава като

представителен орган, то прави това поради природата си на общодържавен, а не на върховен такъв. Но всичко това би било вече игра на думи.