

FRI-2G.510-1-ESIS2-03

THE BULGARIAN PARLIAMENTARY MODEL. DISTORTIONS OF THE DIVISION OF POWERS ACCORDING TO THE ELITE OF THE STATE²⁴

Orlin Kisiov, PhD Student

PhD programme in Political Science

Department of Economics and International Relations,

Faculty of Business and Management,

University of Ruse "Angel Kanchev",

Tel.: 0889663630

E-mail: orlinkisiov@abv.bg

Abstract: The article delves into the specifics of the Bulgarian parliamentary model, examining it through the lens of French philosopher Montesquieu's principles of equality and the separation of powers - legislative, executive, and judicial. It draws comparisons between this model and its alignment with both the historical Tarnovo Constitution and our more recent 1991 constitution. The discussion centers around the challenges associated with attempts to exploit differences in favor of the executive branch, particularly after the country's liberation by the Prince and the subsequent powers vested in the Prime Minister. This analysis highlights the rupture in the relationship between the parliament and the electorate, where elected representatives often prioritize the retention of power for the ruling party or coalition, rather than serving the interests of those who voted for them. The article also explores the concept of votes of no confidence as a mechanism of oversight, as well as the overall effectiveness of parliamentary control, both of which often fall short of realizing the principle of 'power checks power.' Special attention is paid to the role of the judiciary as an extension of the parliament, particularly in its role in appointing members of various judicial bodies and ensuring the legality of state actions. Furthermore, the piece contemplates the issue of parliamentary and governmental representativeness, particularly in light of consistently low voter turnout, which frequently remains below 50 percent. Ultimately, the article makes a compelling case that the parliamentary system carries inherent risks, as it can lead to the formation of a political elite with its own agenda, diverging from the interests of the people and the state. This erosion of democracy results in premature termination of mandates and governance challenges.

Keywords: The Balance of Powers, Democratic Principles, the Emergence of Political Elites, Constitutional Matters, Votes of No Confidence, Electoral Engagement, Public Representation, and Legal Integrity

JEL Code: D72

ВЪВЕДЕНИЕ

Парламентаризмът в България търпи метаморфоза от създаването му до днес, превръщайки парламента от законодателен орган в изпълнител на волята на управляващата коалиция. Постепенно се подменя разделението на властите – законодателна, изпълнителна и съдебна с една фигура – на министър-председателя или с един елит – на управляващата партия.

ИЗЛОЖЕНИЕ

Парламентарният модел в България – законово обусловена равнопоставеност на властите – законодателна, изпълнителна и съдебна.

Парламентаризмът у нас е възстановен с първите свободни избори през 1990 г., като голяма част от обществото не подозира, че тази демократична форма съществува в България още от XIX в. с приемането на Търновската конституция на 16 април 1879 г. Тогава е внесен западният демократичен модел, с всеобщо изборно право и избираеми Обикновено и Велико народно събрание. Изгражда се светска национална държава с разделение на властите – законодателна, изпълнителна и съдебна, но в постоянно сътрудничество помежду им. Според

²⁴ Настоящият доклад е в изпълнение на проект на Факултет "Бизнес и мениджмънт" 2023-ВМ-01 на тема "Изследване на възможностите за преход към зелена и кръгова икономика", финансиран от Фонд "Научни изследвания" на Русенски университет „Ангел Кънчев“.

Дечко Караджов търновските учредители са схаващали, че единствено принципът на равенство на първите две власти препятства раждането на лична диктатура. Но въпреки предупреждението практиката е различна: „Теоретически, българската система би трявало да доведе до надмошье на законодателната власт над изпълнителната. Нищо подобно. Българският ред на нещата дава един забележителен пример на подчиняване на парламента на изпълнителната власт, което отива понякога до пълно абсорбиране от изпълнителната власт на всички останали“./стр. 77-78 Караджов Д. Парламентарният режим при еднокамерната система с оглед на Конституционно-парламентарната практика в България . 1929 г./ Още тогава балансът е нарушен. Държавното управление е посочено като конституционна монархия, установено е правото на законодателна инициатива на парламента. Обособена е изпълнителна власт под контрола на Народното събрание. Но правото на княза да издава наредби-законали – чл. 47, поставя изпълнителната власт над законодателната. Две години след приемането на конституцията, държавният глава иска промяна – въвеждане на режим на пълномощията т.е. властта е почти иззета от изпълнителната власт. Така в конституцията не е уреден никакъв контрол за конституционалност. И все пак има някой и над княза - на Великото народно събрание е дадена честта да се произнася за отстъпване или размяна на територия, да изменя конституцията, избира нов княз или регенти. То идва с определена задача, и след решаването ѝ се саморазпуска. Това е запазено във функциите и на съвременното Велико народно събрание.

Търновската конституция има някои елементи на парламентарен контрол - министрите могат да отговарят пред Народното събрание, но могат да отговорят и техни представители. Това е парламентаризъм в най-висша форма. А с конституцията си България става четвъртата страна в Европа, която го въвежда.

След промените през 1989 година, дисбалансът се повтаря. Равновесието на властите със заложените принципи на Монтескьо за равнопоставеност и разделение на: законодателна, изпълнителна и правосъдна /Монтескьо Ш. За духа на законите., С. 1984/, заляга в новата Конституция, в която вече има визирана собственост и държавен глава – президент. На практика превесът при властите е отново в полза на изпълнителната. Останало е само спазването на европейската традиция за министър-председателски тип парламентарно управление, при който премиерът и министрите са политически избор от парламента.

Парламентаризмът може да не е най-добрият начин за управление, но е най-добрият измислен досега, както твърди британският министър-председател от времето на Втората световна война Уинстън Чърчил. Може да му се вярва - той има зад гърба си 64 години в парламента и участва в 13 правителства. На парламентаризма залага евроатлантическият свят и днес, и трайно го свързва с понятието за демокрация.

Но да се върнем у нас - дали преходът към демокрация след 1991 г. на практика се оказва илюзия, както твърди Слави Василев/ Василев С. Проваленият парламентаризъм, София, 2021/. Формира се елит, разпределен в различни партии, който диктува дневния ред на държавата повече от 30 години. За някои от народните представители депутатството става професия, след като са в състава на Народното събрание по 4-5 мандата. През 2020 ясно се пропагандира тезата за корумпирането на този елит – вадят се имена от листите, но ги връщат в следващ мандат. Моделът на управление на държавата, който се създава след 1989 г. в България има два акцента – политическа и икономическа свобода. Първият се реализира чрез изборите и мандатността на управлението, а вторият чрез т. нар. пазарна икономика. Тъй наречена, защото у нас тя си има специфика – монополи и картели, които са трудно доказуеми и неовладяеми от държавата. Пример с цените на горивата – лесно се покачват като винаги се твърди, че е заради повишените цени на петрола на световните борси, но не се връщат на старите си нива, въпреки спада в стойностите на световните пазари.

През 90-те години в България установеният парламентарен модел е на принципите на либералната многопартийна демокрация. Член 8, Глава Първа от Конституцията гласи: „Чл. 8. Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“ Но дали разделението на единната държавна власт е по принципите на Монтескьо?

Според основния ни закон законодателната власт е в ръцете на Народното събрание, което си има собствена сграда, устройство с председател на парламента, заместници и комисии, разполага с администрация и главен секретар. Изпълнителната власт е в ръцете на Министерски съвет, начело с министър-председател, собствена сграда и администрация, която би трябвало да е с постоянен състав, независимо от кабинета. Съдебната власт е в ръцете на различните съдилища, които са със свое устройство и сгради.

Законодателната власт е съсредоточена в Народно събрание. Мястото му в държавната организация се обуславя от неговите правомощия, от начина на образуване и от състава му. То е единствен законодателен орган в Република България. А законодателните му правомощия не могат да бъдат делегирани или отстъпвани, както описва Екатерина Михайлова. /Михайлова Е. „Парламентаризъм и правова държава в България“, 2004, 2012/.

С 4-годишен мандат, то притежава „компетенция за компетенциите“ да определя компетенциите на държавните органи, тяхната организация и правомощия с приемане на устройствени закони, уреждащи техния статут.

Актовете му имат висша юридическа сила в сравнение с актовете на други държавни органи. По състав е общодържавен представителен орган, който се състои от политически представители на различни социални слоеве на обществото. На него се разчита в държавата дотолкова, че при военно положение и липса на парламент, се свиква последният действащ.

Но още в самия зародиш тази система не заработва, както е теоретично изградена. Властта, която произтича от народа – народните представители трябва да контролират политическия елит – кабинета. Пример е VII Велико Народно събрание през 1990 г. Избрано е с 90,79% от гласоподавателите и има задача да приеме нова демократична конституция. Но дневният му ред бързо е подменен с битка между двете основни политически партии – СДС и наследника на БКП – БСП. Начело на социалистите е Александър Лилев, а властта в държавата е у Андрей Луканов, който се опитва всячески да я задържи.

Още тогава става ясно, че чл. 67 от Конституцията „(1) Народните представители представляват не само своите избиратели, а и целия народ“, няма да изпълнява своята роля. Защото депутатите осъзнават, че в парламента представляват своята партия и изпълняват не волята на народа, а това, от което има необходимост тяхната политическа сила. Целта е да се овладее и задържи властта. Така се раждат коалиционните споразумения или в по-ново време наречени сглобки. Създава се разпределението на министерски и други постове в управлението на държавата и на нейната икономика. За управляващите интересът на народа-избирател, остава само предизборна платформа. Тази политическа реалност обезсмисля философията на конституцията.

Разделението на властите на практика не се реализира. Народното събрание разглежда закони по предложение на министрите от кабинета и се явява функция на управлението. Ако отворим който и да е закон, заключителните му разпоредби са изпъстрени с изменения и допълнения, които по същество трябва да бъдат направени в основната част на закона. Но се бърза за постигане на промени, особено в последните години когато мандатите на правителствата не стигат до законовия си 4-годишен срок. Народното събрание не може да осъществява и вмененото му от Конституцията задължение да контролира Министерски съвет нито чрез парламентарния контрол, нито по друг начин. Чл. 83. казва: „(2) Народното събрание и парламентарните комисии могат да задължават министрите да се явяват на техни заседания и да отговарят на поставени въпроси.“ Обикновено отговорите са формални и не водят до никакви последици за отговарящия министър. Те се създават писмено от специализираните дирекции в администрацията, пресяват се от парламентарния секретар в самото ведомство на министъра, а той прочита отговора по време на парламентарния контрол.

Вотът на недоверие „власт властта възпира“.

Конституцията има още един възпиращ ефект – чл. 89“ (1) Една пета от народните представители може да предложи на Народното събрание да гласува недоверие на Министерския съвет. Предложението е прието, когато за него са гласували повече от половината от всички народни представители.“ Или вотът се явява продължение на мисълта на Монтескьо едната власт възпира от незаконни увлечения другите власти – „pour qu'on ne

puisse abuser du pouvoir, il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir“./ „De l'Esprit des Lois“ Духът на законите/.

Вот на доверие може да се иска и от Министерски съвет (МС), съгласно чл. 112 от Конституцията. Това обаче е крайна мярка и няма да накара кабинета да работи в интерес на гражданите, а има вероятност да го прекрати. Така се стига до нови договорки и задкулисие, което в един фрагментиран парламент води до нови избори. От тук и непълните парламентарни мандати в последните години.

Замисълът на парламентарния контрол е народът чрез депутатите да контролира министър-председателя, министрите или избраните от тях ръководители на независими държавни органи създадени със закон –БНБ, Сметна палата, Комисията за финансов надзор, Комисията за защита на личните данни, Комисията за защита от дискриминация (КЗД) и т.н.

Реалната политика се разминава с теорията, т.е. с правото, тъй като често ръководствата на тези институции просрочват мандатите си. От една страна поради липса на договаряне по отношение на личностите, които да бъдат избрани и от друга страна поради negliжиране на самите смени. В настоящия момент голяма част от горепосочените органи са просрочили мандатите си, някои като Инспекторатът на ВСС е с повече от три години. Засега няма предложения, а народните представители умуват дали да не отнемат квотите на президента, който има право да назначава свои представители в някои независими органи (КЗЛ, КЗД и др.). И отново става дума за партийни договорености.

За МС парламентарния контрол също не е отчет пред избирателя. Тъй като отговорите са сведени до формалност, както изяснихме по-горе. Министърът ретранслира отговора пред Народното събрание, което по същество не е контрол на парламента, а е допуск до информация за ставащото в сферата на министерството. Питащият обикновено е от опозицията и след прочитане на отговора обичайно реагира с реплика и в много редки случаи с някаква инициатива, от която да произтече реално действие. Но тъй като питащият е от опозицията, предложението му в повечето случаи остава нереализирано.

Министрите и депутатите от управляващата коалиция винаги са възприемали ролята си в парламента като бранители на кабинета и на премиера. Математически опозицията винаги е по-слаба, за да прокара контрол чрез Народното събрание, което е слабост на модела за разделение на властите.

- Вотът на недоверие, залегнал в чл. 89 от Конституцията не работи нормално. Той осъществява крайната цел при успех да сваля кабинета, макар че от април 2006 г. до юли месец 2020 г. 24 пъти е искана оставката на правителството при нулев успех..Депутатите, които са осигурили мнозинството по избора на кабинета, не допускат правителството да бъде ревизирано и свалено /parliament.bg/bg/voteofnoconfidence/. Т.е. вотът на недоверие като процедура за изразяване на недоволството на народа от управлението, дълго време не проработва. От което според някои тълкуватели следва, че в този период народът е доволен от управлението. Първото успешно искане на вот на доверие след 1989 г. е на 21 октомври 1992 г. в Народното събрание внесено от министър-председателя Филип Димитров за цялостната политика на кабинета. На 28 октомври 1992 г. той не получава вот на доверие. Гласуването е тайно и от общо 231 депутати, „за“ правителството гласуват 111, а „против“ - 120. Филип Димитров подава оставка. / <https://www.vesti.bg/bulgaria/pravitelstvasled-1989-g.-kum-koitoe-vnasian-vot-na-nedoverie-6145693/> Последният вот на недоверие е в 47-то народно събрание. Той сваля правителството на Продължаваме промяната, БСП, Има такъв народ и ДБ. Най-много вотове на недоверие има правителството на Сергей Станишев – 7 на брой, следвано от кабинетите на Любен Беров, Симеон Сакскобургготски, които имат по 6 вота на недоверие.

При неуспешните вотове, някои разчитат в акта маргиналната роля на опозицията като негодна да произведе сваляне на властта. Стига се до отцепване на независими депутати и безконтролна власт на кабинетите. Къса се връзката в разделието на властите като показва силна изпълнителна власт и слаба законодателна. Това поставя под похлупак цялото Народно събрание още повече, че в него влизат различни партии, чиято функция се обезличава. Може мнозинството в парламента и министрите да изпълняват заповедите на

един и същи човек – премиера. А той да се ръководи от интересите на собствения кръг, както стана известно в края на последния мандат на кабинета Борисов 3 и последвалите протести. Не е изпълнен член 1, ал. 2 от Конституцията: “ (2) Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено...” Първата част на твърдението е налице и се реализира чрез изборите, тогава народът упълномощава тези, които ще управляват държавата от негово име. Но как държавната власт ще се реализира от народа когато решенията, които се вземат в Народното събрание, а и в МС, са подчинени на дневния ред на партийните мнозинства? От тук и некачественото управление на България, което е функция на дисбаланса на властите и създадения политически елит. Справка приетите решения в 45-то народно събрание, в което доминираща политическа сила е Има такъв народ, които не отразяват дневния ред нито на държавата, нито на народа. 45-ият парламент ще остави следа и с това, че има само един приет закон - Изборния кодекс, който засяга преизбирането им и предизвика доста разнопосочни тълкувания. Или в парламента виждаме хора, които както се твърди в „Социалния договор: Критично изследване на развитието“/ The social contract. A Critical Study of Its Development, Oxford:Charendon Press, 1957/, които практикуват справедливост по най-изгодния за себе си начин и ако в присъствието на свидетели (народа) те държат високо на законите, то в отсъствието им високо ценят правилата на природата. Т.е. знаят, че властта е за малко и гледат да я употребят пълноценно.

Проекция на парламента в съдебната власт.

Третата власт – съдебната е зависима от парламента дотолкова, доколкото той участва в нейния избор. Кое то предпоставя липсата на свобода на магистратите, въпреки че според Глава 6 на Конституцията, са независими.

В момента 11 от членовете на Висшия съдебен съвет (ВСС) се избират от Народното събрание и 11 от органите на съдебната власт. Периодично възникват предложения целият състав да се избира от средите на съдебната власт при допълнително добавени критерии за оценка на моралните качества и обществения авторитет на кандидатите. Взаимният контрол между властите би трябвало да се извършва от Инспектората на ВСС. Той не е орган на съвета, тъй като се създава от Народното събрание. Утвърждаването му като такъв орган налага да се включат в правомощията му проверка на дейността на ВСС, но той не трябва да се отчита пред него, тъй като не е негов орган, а пред Народното събрание.

Конституционният съд се състои от 12 съдии, 1/3 от които се избират от Народното събрание, 1/3 се назначават от президента, а 1/3 се избират от Общото събрание на съдиите от Върховния касационен съд и Върховен административен съд. И тук битуват предложения целият състав да се избира от средите на съдебната власт при допълнително добавени критерии за оценка на моралните качества и обществения авторитет на кандидатите. Предложението граничи с капсулиране на съдебната система, която сама да се възпроизвежда, но ще стане затворен кръг. Независимостта и авторитетът на Конституционния съд (КС) са от изключително значение за държавността. Не бива да се забравя, че в България съществуват множество прецеденти на неспазване на Конституцията и решенията на КС от страна на Народното събрание и на МС, което е недопустимо.

Например – всички промени в конституцията ни са направени не в унисон, а въпреки тълкуването на КС на фразата: „ форма на държавно устройство и форма на държавно управление“ - решение №3 от 10 април 2003 г. по к.д.22/2022 г.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Осезателното разминаване между Конституцията, която е основният орган, уреждащ държавното управление и действителният „диригент“, който създава законите и ръководи държавата, е причина за краха на парламентаризма у нас. Дали внесените промени в Конституцията, които ще се гледат от парламента на 6 октомври ще задълбочат кризата, ще стане ясно, ако мине законът. Но принципът на разделение на властите „власт власт възпира“, познат в американската конституционна практика като принцип на взаимозависимост и взаимно ограничение, в България засега не се спазва. Подмененият модел на народно управление, каквато е целта на всяка демокрация, с управление на елита

води до все по-кратки правителствени мандати. А последните коалиционни правителства заживяват свой живот, бихме казали паралелен с живота на гражданите. От тук и важността в подредбата на партийните листи, в които няма личности, а фигури без свой облик, подчинени не на суверена, който ги е пратил в Народното събрание, а на партийният лидер, сложил ги на избираемо място. От там и успеха или неуспеха на правителствата.

REFERENCES

Montesquieu, C. (2002). The Spirit of the Laws. Guilford, Connecticut: Prometheus Books

Gough J. W. (1957) The social contract: a critical study of its development. Oxford: Clarendon Press

Mihaylova, E. (2012). Parliamentarism and the rule of law in Bulgaria. Sofia: New Bulgarian University

Karadzhov, D. (1929). The parliamentary regime under the unicameral system in view of the Constitutional-parliamentary practice in Bulgaria. Sofia: Fund of Legal Books and Foreign Literature at the Ministry of Justice

Vasilev, S. (2021). The failed parliamentarism. Sofia: East-West Publishing House.

Constitution of the Republic of. Bulgaria, adopted on 12 July 1991

<https://parliament.bg/bg/voteofnoconfidence>

<https://www.constcourt.bg/>

<https://results.cik.bg/>

<https://aplaw.bg/zadlzhitelnoto-glasuvane-argumenti-za-i-protiv>

<https://www.vesti.bg/bulgaria/pravitelstvasled-1989-g.-kym-koitoe-vnasian-vot-na-nedoverie-6145693/>