

ДАНИЕЛ ВЪЛЧЕВ

СУ „Климент Охридски“

НАРОДЕН СУВЕРЕНИТЕТ И УЧРЕДИТЕЛНА ВЛАСТ

I. 1. Всеки дълбок политико-социален преврат е предшествуван от пренебрегване на позитивизма и етатизма, призвани да обосноват теоретично и да легитимират политически стабилността и трайността на съществуващия обществен порядък. Господстващият десетилетия наред в нашата правна наука юридически позитивизъм, израз на общата стагнация, обхванала обществото ни, намери надеждна опора във философския материализъм и икономическия детерминизъм. С тяхна помощ той направи сериозен опит да изпрати естественото право в музея на интелектуалните заблуди. Човешката история обаче неведнъж е доказвала, че експонатите в този музей често сменят местата си с доскоро общоприетите философски, политически и правни догми.

Радикализирането на обществените настроения получава своя правнотеоретичен израз най-често чрез възраждане на интереса към естественоправните концепции. Използвайки нравствената привлекателност на дължимия социален порядък, новото системно отрича формалната законна сила на съществуващия ред. Тази обща закономерност до голяма степен предопределя и очертаващия се у нас процес на преоткриване на редица позабравени или изкористени и догматизирани политико-правни теории, почиващи върху идеята за естествените и неотменими права на човека. Между тях особено място заема учението за народния суверенитет, върху чиито основи в една или друга степен се изцраждат голямата част от съвременните схващания за демокрацията.

Създадено преди повече от двеста години, учението за народния суверенитет и днес продължава да е гореща точка в

търсенията и дискусиите на изследователи от различни държавноправни школи. В политико-правната наука вече е преодоляна амбицията на апологетите на Русо чрез учението за народния суверенитет да се търси обяснение на всички явления в политическия живот. Известно е, че идеята за обществен договор (contrat social), обосноваващ върховенството на общата воля на членовете на обществото (Volonte generale), не дава надеждно генетично обяснение на феномена държавна власт, но и до днес остава основен ценностен ориентир при решаване на въпроса за нейната легитимност.

Наред с безспорните си теоретична значимост и огромен социален заряд² учението за народния суверенитет (като всяка политико-правна концепция) крие в себе си известни противоречия. Те биха могли да се търсят най-малко на две нива. Една част от тях се очертават още при анализа на самата теоретична конструкция и опират преди всичко до фундаменталния философски проблем за противоречието между личност и общество. На плоскостта на учението за народния суверенитет това противоречие придобива формата на конфликт между индивидуална, мнозинствена и обща воля, между личен групов и обществен интерес; между свобода на личността и върховенство на общността; между свобода и равенство.³

Тази проблематика не е останала чужда на аналитичната мисъл на Женевския гражданин. „Да се намери форма ма съдружие, която да защитава и закриля с цялата обща сила личността и имота на всеки член на съдружието и чрез която всеки се обединява с всички, но слуша себе си и остава свободен както преди“⁴ — така според Русо може да се формулира основният въпрос, който Общественият договор е призван да разреши. Предложената от философа формула за избягване на това противоречие почива върху една формалнологична схема и е съчетана с известна доза политически романтизъм. Русо счита, че индивидът отчуждава (aliener) своите естествени права в полза на общността, но е сигурен, че ще ги намери отново, защото общата воля не може да бъде против интересите на онези, които я формират: „...тъй като всеки се дава изцяло,

условието е "еднакво за всички; а щом условието е еднакво за всички, никой няма интерес да го прави тежко за другите."5 Но противно на Хобс Русо защитава идеята, че не държавата-Левиатан ще върне част от правата на индивида по свое усмотрение, а всеки от асоциираните индивиди ще намери истинската си социална свобода в рамките на общността. „По силата на обществения договор човек губи своята природна свобода и неограниченото право над всичко, което го блазни и което може да постигне; срещу това той печели гражданска свобода и собственост над всичко, което притежава" — твърди Женевският гражданин.6

2. Втората голяма група противоречия в учението за народния суверенитет се разкриват при опитите неговите постановки да бъдат приложени в социалната практика. Поставянето на една естественоправна концепция в тесните рамки на позитивноправните норми винаги е болезнен и мъчителен процес, най-често предварително обречен на неуспех. Но дори и да допуснем, че такава операция е принципно възможна, тя би могла да се извърши само с цената на дълбоки идейни компромиси.

Известно е, че при изграждането на своята политическа доктрина Русо изхожда не от съществуващото, а от дължимото състояние на тържавноорганизираното общество. Самият той доста точно формули-за едно от основните изходни различия на своите идейни търсения, съпоставяйки ги с политическия прагматизъм на именития си пред- нественик Монтескьо. Според Русо Монтескьо се задоволява с разреждането на установените управления и техния позитивноправен из-аз, без да търси „принципите на политическото право". Докато са-дният Русо счита, че за да преценим съществуващото, трябва да поз-шваме дължимото. („Il faut savoir ce qui doit être pour juger de ce qui est").7

Неизбежният сблъсък между социално дължимото и политически възможното става факт още при първия съзнателен опит за реализиране на идеите, залегнали в учението за народния суверенитет - създаването на ранните буржоазни конституции.

Но преди да потърсим проявленията на този сблъсък, уместно би било да помислим за съотношението между понятията обществен договор и конституция в контекста на ученето за народния суверенитет 8. Традицията, поставена от големите революции на новото време, конституцията да бъде разглеждана като своеобразно обществено споразумение не е изчезна па и до днес.9 От теоретична гледна точка едва ли би било оправдано поставянето на знак.за равенство между двете понятия. Едното е плод па идейни търсения, докато другото е политико-исторически факт Съотношението между обществен договор и конституция е още един израз на противоречието между естествено право и юридически позитивизъм, между дължимо и възможно, между легитимно и фактически съществуващо. В този аспект общественият договор се явява преди всичко ценностен ориентир при създаването и прилагането на конституционните норми и принципи. Конституцията не е обществен договор, но тя е толкова по-оправдана аксиологично, колкото по-плътено се доближава до идеята за обществения договор.

Практическите измерения на противоречието между дължимо и възможно следва да търсим преди всичко в големия компромис, който позволи превръщането на учението за народния суверенитет в позитивноправен принцип, намерил едно или друго изражение в конституциите на всички съвременни държави. Този компромис се състои преди всичко в отказа от идеята на Русо, че общата воля не може • да бъде представлявана и в съчетаването на учението за народния суверенитет с теорията за политическото представителство.

3. Анализирайки политическата доктрина на Русо, не е трудно да открием неговото недоверие към представителната система и симпатиите му към пряката демокрация. В хода на големите революции (и преди всичко на Френската революция) механизмите на пряка демокрация, с които е така богата политическата практика на швейцарските кантони, се оказват трудно приложими в социалната действителност. Дори разглеждана само от теоретични позиции/ пряката демокрация

не може да отговори на всички изисквания към механизмите за формиране на обща воля. Формите на пряка демокрация осигуряват на членовете на обществото възможност да участват не в процеса на изработване на политическото решение, а само в санкционирането или отхвърлянето на вече готов проект. Следователно те осигуряват формиране и отчитане на обща воля само по въпроси, чийто отговор би могъл да бъде еднозначен. Едва ли е нужно !да доказваме, че приемането на конституцията не е между тези въпроси.

Отказът от пряката демокрация и заместването ѝ с представителна система, извършено от Френската революция, е до голяма степен продиктувано и от чисто прагматични съображения. Дори да оставим настрана географските и демографските трудности, би могло да се помисли върху уместността от прилагането на - механизми на пряка демокрация в обстановка на крайно остра политизация и поляризация на обществените настроения. Не бива да забравяме, че определено въздействие са оказали и някои елитарни съображения, почиващи върху недоверието към политическия разум на масите.

Независимо от съотношението между идейни и утилитарни съображения които са ръководили депутатите в първото модерно конституционно събрание в континентална Европа, факт е, че то извърши своеобразно „присаждане“ на представителната система върху ученето за народния суверенитет. Събранието възприе формулата, според която суверенитетът принадлежи на народа, но народът може да го упражнява само чрез представителните учреждения. Тази нова, родена от превеса на политическия прагматизъм интерпретация на ученето за народния суверенитет, даде живот на сериозни теоретични противоречия в общото учение за държавата и конституционното право, между които отчетливо изпъква проблемът за учредителната власт.

II. 1. Една немалка част от дискусиите около понятието „власт“ произтичат от различията в изходните философски позиции и методологичните подходи на изследователите.

Известно е, че в това понятие често се влага различно съдържание (воля, отношение, сила, институция и т. н.). В настоящата разработка не е възможно, а едва ли е необходимо да интерпретираме многобройните схващания върху природата и измеренията на феномена власт. Обемът на работата и насоката на научно търсене налагат да се ограничим в рамките на понятието „учредителна власт“, и то в контекста на политическата теория на Русо. Фактът, че понятието не е намерило място в основния категориален апарат на философа, не е основание да отхвърлим възможността то да бъде дефинирано от гледна точка на учението за народния суверенитет. Това обаче е дало поле за възникването и развитието на различни теории за учредителната власт, които в зависимост от степента на етатизирането на учението за народния суверенитет биха могли да бъдат обособени в три групи.

2. Ако изходим от разбирането на Русо, че сключването на обществения договор дава не само легитимност на политическия порядък, но и битие на социалната общност, то съдържанието на понятието „учредителна власт“ следва да търсим във волята, създател на обществения договор. Кому принадлежи тази воля? Нека отново напомним думите на Женевския гражданин „Il faut savoir ce qui doit être pour juger de ce qui est“ и да потърсим не нейния исторически и фактически носител, а дължимия, легитимния ѝ титуляр. Трудно е да приемем, че това е общата воля, за която говори Русо, тъй като все още липсва единен социален и политически организъм, който да я формира. В контекста на учението за народния суверенитет нейни носители биха могли да бъдат само индивидите в тяхното естествено състояние. Именно те чрез съвпадащата си първична воля учредяват държавната организация и дават живот на социалния организъм изобщо.

Необходимостта тази воля да бъде пряко изразена е не техническо, а фундаментално изискване за валидността на обществения договор. Вече отбелязахме, че Русо отхвърля възможността общата воля да бъде представлявана. Неговите аргументи са многократно по-значими и уместни по отношение

на сключването на обществения договор - този последен акт на индивидите в естествено състояние и същевременно първи акт на общата воля. Едва с това социално споразумение се установяват принципите и нормите на живот на обществения организъм, между които би могло да бъде и политическо то представителство.

Според Русо „за да бъде волята обща, невинаги е необходимо тя да бъде единодушна, но всички гласове трябва да влизат в сметката и; всяко изключение нарушава общия ѝ характер"10 По отношение на сключването на обществения договор обаче философът е категоричен - той може да бъде сключен само при наличието на единодушие, защото изисква „пълното отчуждаване на всеки член от съдружието с всичките му права в полза на цялата общност". „Законът за мнозинството на гласовете сам по себе си е споразумение — твърди Русо — и предполага поне веднъж наличието на единодушие."12 3. Големият компромис, който Френската революция извърши с учението за народния суверенитет, съчетавайки го с теорията за политическото представителство, породила необходимостта от нова интерпретация на проблема за учредителната власт. Изоставяйки политическата практика на Северноамериканските щати, първото модерно представително учреждение в Европа отхвърли възможността за пряко участие на населението в приемането на конституцията. То се само-провъзгласи за политически и правно пълновластно, за изразител на волята и суверенитета на народа и се сапоопредели като учредително събрание.

Идеята за учредителния характер на първите представителни учреждения в ново време даде основата за развитие на едно ново схващане за учредителната власт, акцентиращо не върху легитимния, а върху фактическия ѝ носител. В този план съдържанието на понятието „учредителна власт" се търси във волята, формирана от този самопроризведен, правно и политически неограничен представителен орган, който поставя основите на новия социален и политически ред в обществото, като създава конституцията.

Събранието, дало живот на първата френска Конституция, отхвърли не само възможността за пряко участие на населението при приемането ѝ, но и принципа на единодушието, подменяйки го с принципа на квалифицираните мнозинства. Нещо повече, продължавайки линията на етатизиране на учението за народния суверенитет, френските учредители пожертвуваха още един шрих от естествено-правния облик на политическата теория на Русо в името на трайността и стабилността на политическия и обществения порядък. Те създадоха една изключително тежка и продължителна процедура за изменение на конституцията. Учредителното събрание (Assemblée Constituante) запази това наименование само за себе си и нарече следващите конституционни събрания (Assemblies de revision), отричайки тяхната политическа и правна пълновластност. Тази нова победа на позитивизма над естественото право постави под съмнение възможността на всяко ново поколение по нормален път да променя основните принципи и норми на своето общество и породила още един голям спор в общото учение за държавата и конституционното право: ограничени ли са ревизионните събрания в рамките на съществуващия конституционен ред или веднъж формирани, те са политически и правно неограничени. Интерес предизвиква развитието на този теоретичен спор в българската правна наука през нейния класически период. Становището за неограничеността на Великите народни събрания (по Търновската конституция) се поддържа от професор Стефан Киров¹³, а обратното гледище — от професорите Стефан Баламезов и Любомир Владикин¹⁵. Тази дискуссия има периферно значение за нашето изследване и няма възможност да бъде подробно разгледана. Но, тя ни дава повод да напомним, че съвременната и правна наука все още е длъжник в изучаването на идеите на онези големи българи, които поставиха нейните основи.

4. Едно друго, твърде разпространено схващане за учредителната власт се свързва обикновено с името на Сийес

(Sieyes).¹⁶ То намира теоретична опора както в учението за народния суверенитет, така и в теорията за разделение на властите. Необходимостта от обособяване на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, гарантирането на тяхната относителна равнопоставеност правят недопустимо възлагането ма конституционнотворчески правомощия на законодателното учреждение.¹⁷ Според удачния израз на Сийес „un corps consti-tue n'a pas qualite pour decider de sa constitution“) едно учредено тяло не притежава качества да взема решение за своето учредяване). Самият Сийес признава, че учредителната власт (pouvoir constituant) принадлежи на народа, а учредените (pouvoirs constitues) — на съответните държавни органи. Привнасянето на принципа на политическото представителство в учението за народния суверенитет поражда идеята за необходимост от representation extraordinaire — създаването на друг представителен орган (различен от парламента), който да притежава конституционни правомощия.

Характерно за привържениците на това схващане е, че те търсят съдържанието на понятието „учредителна власт“ в рамките на съпоставката учредителна власт — учредени власти. Самото понятие „власт“ в случая не е съвсем точно и до голяма степен следва да го приемем като условно. В него се влага същият смисъл, който се съдържа в израза „разделение на властите“ -- особено съчетание между институция и присъщите ѝ функции. За разграничителен критерий между учредителна и учредени власти се приема отношението им към конституцията. В практически план това означава функциониране на органа в рамките на конституционния порядък (учредена власт) или наличие у него на правомощия да внася изменение в този порядък (учредителна власт). Следователно всяко учреждение с конституционнотворчески компетенции може да бъде разглеждано като учредителна власт.

Такова разбиране за учредителната власт е подходящо и се вписва хармонично в една етатизирана конституционна доктрина. То обаче не дава надежден ценностен ориентир за легитимността на политическия и правния ред в обществото. Т©

съдържа в себе си и едно сериозно противоречие. Учредителната власт неминуемо притежава и известен елемент на учреденост, доколкото съществува по силата на вече създаден конституционен порядък. По-голямата част от конституционните събрания са предварително обвързани с определена процедура, изисквания за кворуми и дори с фиксиран дневен ред. В този смисъл те са едновременно и учредителни, и учредени. Същински учредителни събрания (в контекста на това схващане) са само първите конституционни събрания, които не възникват по силата на чуждо решение и не са обвързани нито предметно, нито процедурно. Практически това е възможно само ако те са се самопровъзгласили за политически и правно пълновластни.

III. Един от големите теоретически въпроси, поставени от нашето динамично обществено и политическо развитие за решаване от правната ни наука, касае наличието или отсъствието на учредителен характер у новосъздаденото Велико народно събрание. До този момент все още липсва безпристрастно и задълбочено научно изследване на тази проблематика.

От гледна точка на класическия вариант на учението за народния суверенитет, очертан от Русо, съществува принципна недопустимост да се търси учредителна власт у каквото и да е представително учреждение. Нейни носители могат да бъдат единствено индивидите в тяхното естествено състояние. Упражняването на учредителната власт е едновременно последен акт на индивидите в естествено състояние и първи акт на общата воля, придаващ и легитимност на политическия порядък, и битие на социалната общност.

Интерес предизвиква въпросът, може ли да признаем Великото народно събрание за носител на учредителна власт от гледна точка на коригираното от практиката на буржоазните революции учение за народния суверенитет. Възприемането на теорията за политическото представителство нрави положителния отговор принципно възможен. Компетенциите, които са възложени на Великото народно събрание, го правят на

практика политически и правно пълновластно. Трудно ще бъде да открием въпрос, по който то да не може да се произнесе, след като е формирано. Известни съмнения биха могли да съществуват от гледна точка на липсата на прекъсната конституционна приемственост, а оттук и отсъствието на акта на самопровъзгласяване.

Няма съмнение, че от позициите на третото изложено схващане Великото народно събрание има качества на учредителна власт — то не само има правомощия да внася промени в съществуващия конституционен ред, но това е и основната му задача. В този смисъл то е безспорно учредително по отношение на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, които ще учреди. Същевременно обаче то запазва и известен елемент на учреденост — както поради факта, че съществува по силата на конституционна норма, създадена от друг орган, така и поради законодателните функции, които са му възложени (характерни за една от учредените власти).

Нерядко в подкрепа на учредителния характер на Великото народно събрание се изтъква аргументът, че то ще работи в един преломен период от развитието на страната ни и ще постави конституционните основи на една принципно нова демократична държавност. Необходимо е да отбележим, че въпреки правдивостта на подобни твърдения те нямат юридическо измерение, а следователно и отношение към предмета на изследването ни.

В заключение следва да припомним, че истинското звучене на учението за народния суверенитет може да бъде възприето само ако си дадем сметка за неговата естественоправна същност и се опитаме да го очистим от привнесените отвън чужди за него елементи на позитивизъм и етатизиране. Така ние ще го направим по-малко пригоден за нуждите на конституционната доктрина и практика, но ще възвърнем огромното му теоретично богатство и социалния му заряд, с които то възпламени европейските умове на предела между Старото и Новото време. Осъвременено, но запазило основните си същностни измерения, учението за народния

суверенитет ще намери своето естествено място в очертаващия се процес на изграждане на принципно нова политическа философия на обществото.

1. Мнозина автори споделят мнението, че споровете около понятието суверенитет са между най-острите в публичното право. Burdeau, George. *Traite de Science politique*. 3-e ledition. P. 1980, p. 198, v. II.

2. По думите на един от познавачите на политическия процес във Франция през XVIII и XIX век: „От 1764 до 1789 г. „Общественият договор“ всеки ден разширява своето влияние и може да се каже без преувеличение, той е, който извърши революцията.“ Janet, Paul. *Histoire de la Science politique*. P., 1887, p. 455.

3. Различните автори акцентират върху разни аспекти на това противоречие: „L'egalite et l'independance individuelle (Tocquelle), edependance sociale et liberte originaire“ (Burdeau), „penchants individuels“ et „devoirs collectifs“ (B. de Jouvenel) ect.

4. Русо, Ж.-Ж. Избрани съчинения, т. I. С., 1988, с. 90.

5. Пак там.

6. Пак там, с. 95.

7. „Трябва да се знае това, което трябва да бъде, за да се съди за това, което е,“ Rousseau, J.-J. *Oeuvres completes en 4t.*, t. IV, p. 836—837.

8. Русо счита, че формата на управление и взаимоотношенията между държавните институции се уреждат не от обществения договор, а от „политически закони“ — Русо. Цит. съч., с. 129; това дава основание на някои автори да говорят за две конституции — едната политическа — уреждаща организацията на държавата, а другата — социална — изразяваща чрез правата и свободите на гражданите политическата философия на обществото — Hauriou, M. *Droit constitutionnel*, P. 1929, p. 624.

9. Вж. Rousseau, Dominique. „Urie resurrection: la notion de Constitution". — Revue de droit publique, N 1/1990, p. 7.

10. Русо. Цит. съч., с. 101 (бел. на Русо под линия). П. Пак там, с. 90.

12. Пак там, с. 89.

13. Киров, Ст. Кратък курс по българско конституционно право. С. 1920, с. 72.

14. Баламезов, Ст. Конституционно право, т. I. С., 1948, с. 138—139.

15. Владшин, Л. Курс по общо държавно право, т. II. С., 1942, с. 183—192.

16. Подобни идеи са известни и преди него — достатъчно е да споменем английския Agreement of the people и Конституцията на САЩ.

17. Мнозина автори считат, че това би довело до същите онези „omnipotence parlementaire" (В. Constant), „tyranie collective" (А. de Tocqueville) ect. от които теоретиците на либерализма толкова много се опасяват.