

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
Г-ЖА ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

В отговор на отправената ми от Вас покана от името на Конституционния съд (КС) за даване на писмено правно мнение по к. д. №1/2024 г. и к. д. №2/2024 г, предлагам на вниманието на уважаемите конституционни съдии своето виждане относно няколко относими към к. д. №1/2024 г. и к. д. №2/2024 г. .(обединени) въпроси във връзка с разглеждането им и произнасянето на КС по същество, действайки по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

С УВАЖЕНИЕ И КОЛЕГИАЛНО
(ПРОФ. Д-Р СНЕЖАНА НАЧЕВА)

април 2024

София

Проф. д-р Снежана Начева

Писмено правно мнение

по к. д. №1/2024 г. и к. д. №2/2024 г.(обединени)

I. Особености в шестата конституционна поправка и приложението на глава IX от Конституцията при осъществяването ѝ

1. Решена да инициира поредна поправка на вече 5 пъти ревизираната Конституция на Р България от 1991 година, от които 4 пъти и глава VI „Съдебна власт“, част от кандидатиралите се за народни представители от името на политическа сила, влязла в 49-то народно събрание (НС) постави въпроса за „конституционно мнозинство от 160 гласа“ още 2023 година в предизборната кампания. Това число превърна изискването на поне 160 народни представители - съмишленици в необходимо условие за ефективно участие в живота на поредния български парламент, включително и чрез поредната реформа в глава VI „Съдебна власт“.

В отсъствие на такъв резултат, вече като парламентарна група на 49-то НС същата политическа сила позволи, в името на нарастване подкрепата за тази реформа, включването на нови предложения за изменение и допълнение на Конституцията, надхвърлящи първоначалния замисъл. При това, както при инициране и внасяне на съответната законодателна инициатива

по чл. 154, ал. 1 от Конституцията, така и в процеса на разглеждане на внесения в 49-то НС законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, при това и на първото, и на второто разглеждане в непосредствения конституционен законодателен процес по чл. 155.

Така Законът за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИДК) ДВ бр.106/2024 г. доби твърдо еkleктичен вид с оглед предметно-съдържателната си характеристика, не позволяващ да се изведе обща логика на шестото изменение на Конституцията, осъществено с осигурените като достатъчни 160 гласа, (дори плюс), обявени за такива и от самата Конституция, но при изрично определени от нея задължителни условия и ред в протичането на конституционния законодателен процес в условията на глава IX.

Тук НС не действа, прилагайки глава III като негова конституционно гарантирана територия, осигурена и с регламентарна автономия, а прилага глава IX, където своеобразен конституционен суверен е само Великото Народно събрание с неговата изключителна компетентност, включваща 5 правомощия по чл. 158.

Тъй като ЗИДК, вече преценен за конституционно оспорим от два субекта по чл. 150, сезирали КС, (атакувайки отделни части - единия и целия закон - другия субект) и се очаква произнасянето на КС, предлагам на вниманието на уважаемите конституционни съдии, според мен най-дълбоката същностна уязвимост на конституционно основание на тази поредна реформа. Тя би могла да остане и не забелязана при наличието на някои очевидни разминавания с нормите на глава IX в процеса на приемането на този закон.

2. Мисля в последните 4 години, а сега вече и говоря чрез тези редове за все още отсъстващото адекватно осмисляне на един от конституционните принципи, които ни правят сравними и съпоставими с други съвременни държави, като принадлежащи към една конституционна цивилизация. Тя осигурява висока степен на демокрация, която гарантира политическа свобода на личността, но едновременно изисква и политическа грамотност на избирателя и висока политическа култура на лицата, упълномощени да осъществяват държавната власт като пряко изборни органи – парламент като законодател в лицето на Народно събрание, състоящо се от 240 народни представители и президент – държавен глава.

Въпросният принцип е установен в чл. 11 с неговите 4 алинеи. Прогласен в неговата ал. 1: **„Политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм“**, той продължава в ал. 2, възпроизвеждайки същата идея, но като норма в императивно-забранителен изказ за всяка политическа партия или идеология „да може да се обявява или утвърждава като държавна“ - нещо нетипично за конституционната стилистика. Предвидливо тук са включени ал. 3 - ролята на партиите за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите, както и изискването за законоустановеност на реда за тяхното образуване и прекратяване и условията за тяхната дейност, както и ал. 4, съдържаща отново забрана, но за образуване на партии, основани на три критерии: етнос, раса, вяра, както и партии, които си поставят за цел – насилствено завземане на държавната власт.

Това е концептуално разработен текст, влязъл като логическа цялост от норми, прогласила и гарантирала в известна мяра

предназначението на този принцип като основополагаща духовна същност в целия политически живот в практическата му реализация.

Този принцип въплъти политическите очаквания през 1990/1991 година след отмяната на „своеобразния“ двупартиен модел у нас, в който една политическа партия е ръководна сила в държавата и обществото, а другата участва в управлението в дружеския съюз с първата. Това е принципно нова основа на политическия живот, предназначена да преодолее и стереотипите на политическо поведение на „главните“ за определено време, наречено мандат политически субекти, при условия, осигуряващи политическата свобода на личността у всеки от нас.

Принципът отвъд плакатното му приповтаряне има и съществено отражение върху парламентарното управление, върху визията на „парламентарното ветрило“ с повече партии, където коалиционните правителства често са национално отговорните правителства, а и правителства на малцинството понякога имат същите задачи, при знаеща какво трябва да прави отговорна опозиция в този случай.

За съжаление, повече от 30 години след влизането на Конституцията в сила у нас настъпиха политически трусове, като последица от краткосрочно просъществували парламенти, самообявили се за изчерпани, далеч преди края на мандата си, поради невъзможност да изберат свое правителство.

Конституцията и парламентите започваха да се разминават.

Тя продължаваше да държи на член 11, поредните избори възпроизвеждаха чрез своеобразна политическа извадка общественото разбиране за плурализъм, водещ до коалиционност в управлението. А парламентите продължават да се срамуват дори от

думата „коалиция“. Разминаването продължава и сега чрез предизвикване на 6-ти парламентарни избори в 4-годишен период.

Неразбирането на същността на този принцип или явното недооценяване или съзнателно пренебрегване и избягването му в политическата реализация на парламентарното управление с цялото богатство от възможности, които съдържа, е сложило отпечатък върху представителната, но вече има видими последици и за пряката демокрация.

Откривам това неразбиране и в дълбочината на шестата конституционна реформа, замислена първоначално като продължаваща ре-визия на съдебната власт. Позволявам си да очаквам, че това стигнало до КС оспорване на конституционност ще бъде добър повод за навлизане в тълкуване на член 155, ал. 2 във връзка с този принцип, отразен по впечатляващ начин тук.

3. Глава IX е онази част от Конституцията, която изцяло се роди и оформи във вида, в който я познаваме, при разискването в Комисията по подготовка и изработването на проекта за Конституция на VII ВНС, с председател Гиньо Ганев, подкомисиите по определените глави и основно в пленарните обсъждания на това ВНС. Тя не възпроизвежда изцяло нито един от депозираните проекти, включително и този, наречен „проект на експертите“. За съжаление 49-то НС не е проучило достатъчно стенограмите на VII ВНС от пролетта на 1991 година, които са добър надежден помощен извор при тълкуването на Конституцията, особено когато се тръгва „по дългия път“ на член 155, ал. 2 при поредната конституционна реформа, без яснота за смисъла и съдържанието му в отсъствие на практика по неговото приложение досега.

Обясним и оправдан е отговорът на въпроса:

Защо в глава IX е толкова висока нормата на квалифицираните мнозинства и усложнен реда на реализация на конституционния законодателен процес:

а) за ВНС

2/3 от всички народни представители (общо 400) и то категорично и без варианти при всяко от трите гласувания в различните дни (чл.161).

б) за НС - два варианта:

- 3/4 от всички народни представители (общо 240) на три гласувания в различни дни (повишено мнозинство – чл. 155, ал.1);
- компромисен вариант на спадащо изискуемо мнозинство със запазване на вече постигнатото предварително определено мнозинство, при условие: ако предложението получи по-малко от 3/4, но не по-малко от 2/3 от гласовете на всички народни представители (240), то се поставя на разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При това ново разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от 2/3 от всички народни представители (член 155, ал. 2).

Тук впечатлява и големият времеви интервал за новото разглеждане, който отвежда конституционния законодателен процес в глава IX до това второ по време, но първо, вече решаващо гласуване.

Моето обяснение и на вариантите квалифицирани мнозинства, и на големите времеви интервали между първото недостатъчно за приемане на решение и второто решаващо гласуване при ново разглеждане по чл. 155, ал. 2, е израз на последователно

преследваното от VII ВНС **задължително полагане от НС на усилия за постигане на убедителна консолидация на парламента - НС**, действащо в условията на глава IX, макар и по не засягащи изключителна компетентност на ВНС, но конституционно значими въпроси, изискващи надмогване на политическата пъстрота на съответното НС.

В тези случаи е необходимо съзнателно преследване на постигането на обща воля на парламента, с оглед създаване на добре обмислен, но и скрепен с висока легитимност правен резултат, с конституционна значимост и приложимост, но в рамките на възможно постижимо политически мнозинство. Видна е проявената дължима грижа от конституантата VII ВНС, която не можем да не отбележим, при цялата сложност на ситуацията през 1991 година и нейната собствена политическа пъстрота.

Така Конституцията, в окончателните решаващи моменти в глава IX, се отнася уважително към постигнати мнозинства и решения, взети „по дългия път“ на член 155, ал.2 от 2/3, но и остава насърчителна в усилието и в следващото разглеждане да бъде търсено отново по-голямото консолидирано съгласие, при явно съзнание за трудност при постигането му. Според мен точно тук, оживява осезаемо и се проявява **убедително и категорично принципът на политическия плурализъм, прогласен в член 11 ал. 1, от Конституцията**, превръщайки парламентарната дискусия във висш пилотаж, отвеждаш до **съ-гласие**, дори политически пъстър парламент в името на национално значими цели, обединени от понятието „общо благо“.

4. В процеса на проследяване на практическото обсъждане и приемане чрез задължителните три гласувания (член 155, ал. 1), увеличени може би дори до шест (член 155, ал. 2), от които три

решаващи, при шестата конституционна реформа през 2023 година е видно силно **деформиране** в приложението на член 155, ал. 2 и видимо отсъствие на положено усилие за консолидация на парламента с оглед постигане в разумни срокове високо легитимен и добре премислен резултат. Тази деформация рискува да обрече на конституционна оспоримост цялата ревизия, както и се случи.

Сега някои очакват КС като арбитър да прояви известна политическа толерантност, за да се случат някои политически процеси, а други - да го видят само и единствено като пазител на върховенството на Конституцията. Очевидно предстои и на КС да прояви умение за „висш пилотаж“, забелязан за сега в тричленен състав на докладчици по това обединило две дела с частично припокриващ се предмет дело. Бъдещото решение на КС по много причини е обречено да бъде едно от големите решения на нашата конституционна юриспруденция, ако си послужим с израза употребяван от уважаваните френски конституционалисти професори Фаворьо и Мос - автори на сборници с такива решения.

Според мен навлизането в тълкуване на член 155, ал.2, приложен за сега като своеобразен фактически прецедент поради отсъствие на практическа реализация до 2024 г., дава възможност на КС чрез задълбочено, макар и казуално тълкуване, към което насочих вниманието още в началото, да поднесе задоволителен отговор и с практическа значимост за бъдещото приложение на тази норма още сега и по това дело.

Разсъждавайки, си задавам и въпроса: не би ли навлязло самото НС, действащо в условията и по реда на глава IX с евентуалното си по-задълбочено проучване на въпросната норма, в изключителната компетентност по член 158, ал.5, ако вложи само нюансирано разбиране в систематичното съпоставяне на слово-

употребата в изреча „Предложението се разглежда от НС“ (чл. 154, ал.2) и „Ако предложението получи по-малко от ...“ (член 155, ал.2), влагайки при първата фактическа реализация на тази норма смисъл, вложен при сегашния прочит, по-различен от вложения от VII ВНС, като конституанта?

Този прочит при сравнителната съпоставка дава основание и на извода за продължителността на „дългия път“, за когото би могло да се окаже, че „предложението“ по чл. 154, ал.2, продължава и по чл. 155, ал.2, „ако предложението получи по-малко от 3/4, но не по-малко от 2/3“, вече се поставя на „ново разглеждане, не по-рано от 2 и не по-късно от 5 месеца“. В това ново разглеждане решаващото гласуване с мнозинство от 2/3 приключва ли „дългият път“ (своеобразна кумуляция от срокове и различни мнозинства, установени в член 154, ал.1 и ал.2 и член 155, ал.1 и ал.2 от глава IX, с продължителност най-малко 3 или най-много 8 месеца) или „дългият път“ продължава с обща продължителност най-малко 5 и най-много повече от година?

Основният въпрос тук, според мен е: Може ли и трябва ли да се приеме, че постигнатият резултат от 2/3 от 240 е реално достижимият и за VII ВНС, вече и като мнозинство при гласуването с решаващ ефект при оставащите две разглеждания и гласувания? Резултат, достоен за НС, действащ в условията на неспокойно и политически променливо време като защитник на върховенството на правото, оглавявано от Конституцията. Резултат съпоставим с изискуемите 2/3 от 400 и при ВНС, но в нашия случай само ако НС не е навлязло в чл.158.

Като зачитам правото на политическите сили от един български парламент да могат при условията и по реда на глава IX от Конституцията, да реализират измененията и допълненията на

всички разпореди, с изключение на тези предоставени в правомощията на Великото Народно събрание, виждам в поредица от неизчерпателно поставените въпроси още основания в търсенето на отговор за евентуална противоконституционност в този случай и чрез дълбоко тълкувателно навлизане в чл. 155, ал.2, а с това и на **степената на влияние на принципа на политическия плурализъм върху парламентарното управление** и на инструментариума, осигуряващ чрез Конституцията, висока ефективност на парламентаризма и **при многопартийните политически системи.**

Казано с повече от една дума, решението е в намирането на „modus vivendi“, **при оценката на деформацията на процедурните правила от конституционния законодателен процес**, допуснатата от 49-тото НС, включваща и **въпроса за компетентността на НС в условията и по реда на гл. IX (чл.153).** Възможният откривател тук е единствен – КС.

Трябва да го направи, ако е убеден, че предопределил бъдещата практика по приложението на чл.155, ал.2, той насърчава осъществяването на възможно допустимото от самата Конституция като **краен вариант**, преценен в случая като **разумна достатъчност, очаквайки че политическото благоразумие ще надделее и чл. 155 ал. 1 ще си остане предпочитаната приложима норма на практиката, когато се налага НС да действа в условията на глава IX.** Това ще отвори пътя на КС към произнасяне по всеки от допуснатите за разглеждане параграфи на ЗИДК – 2023 г., спасявайки част от реформата, незащитима като съдържателнопредметна цялост. Принос за това има и отсъствието на достатъчно грижливо

подготвени мотиви и то за закон за изменение и допълнение на самата конституция.

II. Ре-визия на Конституцията чрез Закона за изменение и допълнение на конституцията (ЗИДК).

Ако приеме, че ще се произнася по същество за оспорените на конституционно основание в отделни параграфи законови норми на ЗИДК, КС лесно може да мотивира и разграничи в кои случай, 49-то НС надхвърля компетентността си по член 153, навлизайки този път в член 158, т.3 чрез промяна в концептуалното виждане за образа на държавните органи и взаимоотношенията между тях. в републиканското парламентарно управление най-малко в 2 случая:

1. По отношение на политическото упълномощаване на НС и на президента и техните конституционни последици (§2, §3, §7 и §8).

Българският конституционен модел от 1991 година в системата на държавните органи има само два пряко избираеми централни органи - НС и президента. Това придава възможно най-силна легитимност на политическото упълномощаване. Придобили го по еднакъв начин от суверена чрез преки избори, всеки от тях получава различен статус според установения конституционен статут за НС и за президента. Същността и съдържанието на полученото чрез пряк избор „политическото пълномощно“ е различно за всеки от тях.

а) При избора за НС свободната политическа воля на всеки избирател се мотивира ориентиран в подкрепата на дадена партия, коалиция или независим кандидат, имайки предвид предлаганите от тях програми за управление, които чрез националния колективен (по състав - 240 народни представители) и колегиален (по начин на вземане на решения чрез мнозинство)

орган НС, ще трябва да решава въпросите в своята компетентност. Народното събрание в резултат на прекия избор представлява и отразява своеобразна политическа извадка на очакванията и нагласите на самите избиратели за добросъвестно изпълнение на законодателната дейност, така и избора на правителство, по отношение на което осъществява парламентарен контрол.

Политическото упълномощаване за този орган е срочно-четиригодишен мандат, включващ преценка на всички елементи от конституционния статут на НС, както и този на всеки народен представител и условията и реда за тяхното прекратяване.

По този начин суверенът чрез пряк избор на НС предопределя и колко отворено да е „политическото ветрило“ при съответния парламент, съобразно броя на партиите и коалициите, постигнали или преодолели 4% изборна бариера, установена в Изборния кодекс в Р България с нейното парламентарно управление, основаващо се, както и целия политически живот, на принципа на политическия плурализъм.

б) Различно е както по смисъл и съдържание, така и по конституционен замисъл „политическото пълномощно“, което получава чрез прекия избор президент. Търсен и сполучливо намерен от VII ВНС, това е **моделът на хармонично вписване на президентската институция в системата на парламентарното управление при зачитане и на принципите, установени в Конституцията в чл. 1 и чл. 11 и то в тяхната цялост.**

Умерено силен като орган на „нулевата власт“ по отношение на властовата триада, президентът е държавен глава, предназначен да олицетворява единството на нацията, както и да представлява Р България в международните отношения. За да реализира това си конституционно предназначение той е снабден с

умерено възпиращи правомощия по отношение на титулярите на трите власти, често е в съгласувателни взаимоотношения, включително и на споделена отговорност по повод упражняване на държавната власт с органи от властната триада по повод упражняване на типични за президентската институция взаимоотношения.

В сравнителноправен аспект в системата от тези правоотношения президентът притежава и малка самостоятелна група от решаващи правомощия. Те „се активизират“ не от него, а от парламента „самообявил се за изчерпан“, когато не е в състояние да избере правителство - най-същественото негово конститутивно правомощие при парламентарното управление, чието логическо продължение е парламентарният контрол. Точно тук президентът е конституционно задължен с решаващите си правомощия по чл. 99, ал.5. (евент. ал. 6) да назначи служебно правителство, да разпусне НС и да насрочи нови парламентарни избори. Затова и указите, с които той осъществява тези свои решаващи правомощия са в чл. 102, ал. 3 като не подлежащи на приподписване укази, с които ги реализира, за разлика от останалите случаи на издаване от него укази (чл. 102, ал. 1 - по принцип подлежащи на контрасигнатурата). Тук президентът поема отговорност както за състава, така и за дейността на служебното правителство. Точно тези правомощия са възможно допустими и конституционно предвидени на основание на **прекия избор на президента и предназначението му да олицетворява единството на нацията, точно когато политическата пъстрота на НС не е могла да бъде доведена до политическо съгласие в парламента при условията на чл. 99, ал. 1 – ал. 4 включително.**

Затова и при избора на президент мотивите на всеки избирател отчитат и неговия конституционен статут: индивидуален едноличен орган с определени по обем и характер правомощия.(компетентност), мандат, (като срок на дейност, 5 години с възможност за преизбиране само за още 1 мандат), както и условията за предсрочно прекратяване, включително и политическа отговорност по пътя на импийчмънт.

Чрез преки избори всичко това може да бъде преценено и би трябвало да влезе като мотивация в съдържанието на политическото пълномощно на президента. Разбира се, при едноличния орган личността влияе върху начина, по който избраният в случая президент влиза в реализацията на този статут чрез своя нов или повторен статус, давайки му практически живот в конституционно определената рамка, в която се побират правомощията му и възможността да оползотвори с авторитет високата легитимност, която му дава прекия избор като неизбежно влага в реализацията на самата институция и личния си почерк.

.Както е видно от практиката на вече пет български президента след съответното „активиране“ от НС по чл. 99, ал. 5 всеки президент, осъществил решаващите си правомощия, след конституиране на новоизбраното НС и избор на парламентарно правителство, отново се прибира в рамките на умерено силния държавен глава в република с парламентарно управление.

Целият този модел, след влизане в сила на закона ЗИДК е вече с друга визия, която трудно може да се впише в рамките на ограничителната за НС по чл. 153 негова компетентност в условията на глава IX, препращаща към чл. 158, т. 3. В частта „форма на държавно управление“ .

Чрез ре-визия фактически се променя моделът на формата на държавно управление посредством промяна на взаимоотношенията между парламента, отразяващ политическото многообразие и **президента, участващ активно в преодоляване на кризисни състояния на самия парламентаризъм от начина на политическата употреба в условията на политически плурализъм у нас, особено в последните 4 години.**

Това искаха и вярваха, че може да бъде преодоляно или дори предотвратено народните представители от VII ВНС, въпреки сложната политическа конфигурация в тази конституанта, постигнала въпросния модел с мисъл за бъдещето демократично развитие на Р България като правова държава.

По отношение на НС и на президента предвидените нови моменти, дори ако се приеме, че са в рамките на чл. 153 не би трябвало да се отнасят за действащото 49-то НС и действащия президент, при това с втори мандат. **Избрани при съответни условия те трябва да прекратят своята дейност с изтичане на мандата на втория или при условия на чл. 99, ал. 5 на първия, като конституционно установени по време на техния избор.** Най-малко тук можеше и трябваше в името на правовата ни държава да бъде предвиден срок за влизане в сила на тези изменителни и отменителни норми в раздел „Преходни и заключителни разпоредби“, ако авторите на закона са убедени, че не прекрочват границите на собствената си компетентност в условията на глава IX.

И още нещо за президента. При дължимия респект към върховенството на правото, при създадената „обвързана компетентност“ за президента, при „избор на служебен министър председател“ в рамките на своеобразната избирателна листа с

възможност за отказ на поканения, защо е оставен указа по назначаването в чл. 102, ал. 3, т. 1. тоест в групата на не подлежащи на контрасигнатурата укази ? Тук неговата воля не е нито самостоятелна, нито окончателна, както по отношение на първоначално конституиране на служебното правителство, така и по отношение на евентуалните промени в него през кратковременното му предполагаемо съществуване. Но ако отговорът е: „Защото няма кой да го приподпише“, то цялата логическа конструкция рухва и то на самия финал.

Самото 49-то НС, обявило се за изчерпано, за първи път продължи физическия си живот като парламент, нарушавайки едностранно собственото си политическо пълномощно и загърби парламентарния девиз „Съединението прави силата“.

Съжалявам, но тук ми липсва респект към Конституцията, към чл. 1, ал. 2, към грижата за вътрешния синхрон на взаимоотношенията между органите на държавната власт и в най-голяма степен грижата за последиците от тези недостатъчно премислени изменения и допълнения, дори когато намеренията са били добри.

В заключение ще напомня, думи на Хабермас: „Новите моменти в политиката и правото тръгват чрез принципите.“ Според мен това е началото, но то продължава, защото принципите поддържат изграденото на тяхна основа. Такъв е случаят и с чл. 1 и с чл. 11, които вече са лишени в политическата практика от издържалия досега модел на излизане от застрашеност на парламентаризма. Той е скоростно заменен с нещо, което ни доближава до класическото парламентарно управление, но което, в нашия конкретен случай лишава от смисъл прекия избор на президента от убедителна мотивация за участието му в решаване на изход от кризисни ситуации чрез назначаване на служебно правителство, благодарение на своите решаващи правомощия, с които той се ангажира.

Има различни модели и подходи за подобни ситуации. Но те са успешни, когато са добре обмислени с оглед на бъдещите им последици, стига добре да се вписват в конституционния модел

наложен от духа на самата конституция. В нашия случай аз дълбоко се съмнявам, че това е така.