



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е №10

София, 11 декември 2023 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагъзова-Финкова

Константин Пенчев

Филип Димитров

Таня Райковска

Надежда Джелева

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

при участието на секретар-протоколита Гергана Иванова разгледа в закрито заседание на 11.12. 2023 г. конституционно дело №20/2023 г., докладвано от съдия Красимир Влахов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 17.11.2023 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията по въпроса: „Задължително ли е наличие на мнозинство от три четвърти от всички народни представители за всяко от трите гласувания за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, така както е посочено в чл. 155, ал. 1 от Конституцията и липсата на този кворум за което и да било от трите гласувания препраща ли задължително към ново разглеждане на всяко от тях по реда на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията?“.

Вносителят твърди, че необходимостта от исканото тълкуване произтича от противоречивото прилагане на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията от „различните легислатури на Народното събрание“ при разглеждане на предложения за изменение и допълнение на Основния закон „като базова конструкция на съвременния български конституционализъм“. Посочва, че съобразно „наложилата се парламентарна практика“ парламентът с решение приема правила за процедурата, по която се разглежда проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията, като тези правила намират приложение за конкретния законопроект, изрично посочен в тях.

Според изложеното в искането, във всички тези случаи процедурните правила са предвиждали, че изискваното от чл. 155, ал. 1 от Конституцията квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители е задължително и за трите гласувания на проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Вносителят се позовава конкретно на „Правила за процедурата за обсъждане и приемане на Законопроекта за изменение на Конституцията на Република България“, приети с решение на 43-ото Народно събрание от 10.06.2015 г., където в чл. 3, ал. 3 е предвидено, че законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията е приет на първо гласуване, ако за него са гласували три четвърти от всички народни представители, като ал. 4 предвижда, че „ако законопроектът получи от по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца“ и при новото разглеждане е приет, „ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители“. Според чл. 4, ал. 4 от тези правила, в хипотезата на чл. 3, ал. 3 „законопроектът е приет на второ гласуване, ако за всеки текст са гласували три четвърти от всички народни представители“, а ал. 5 предвижда, че „текстовете, които не са подкрепени от три четвърти от всички народни представители, но са подкрепени от две трети от тях, се разглеждат и приемат по реда на чл. 3, ал. 4“, т.е. след не по-малко от два и не повече от пет месеца.

В искането е изложено, че с решение от 25.09.2023 г. 49-ото Народно събрание е приело „Правила за процедурата за обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България“, отнасящи се до проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията със сигнатура, вх. № 49-354-01-83, и се подчертава, че в тези правила е „възприет друг подход на тълкуване на волята на законодателя, вложена в разпоредбата на чл. 155, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията на Република България“. Аргументирано е, че според чл. 4, ал. 5 от посочените правила, когато проектът на закон за изменение и допълнение на Конституцията е бил приет на първо гласуване с мнозинство от две трети от всички народни представители, за приети на второ гласуване се смятат текстовете, за които са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Според вносителя „прави впечатление различният подход, избран от съпоставените две легислатури (43-то Народно събрание и 49-то Народно събрание) на изискуемото мнозинство при второ гласуване на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България и сроковете за разглеждане на текстовете, когато не са били подкрепени от всички народни представители“.

С посоченото различие се обосновава твърдение за неяснота на конституционната уредба относно предвиденото в чл. 155, ал. 1 от Основния закон квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Според вносителя разпоредбата „не дава отговор на въпроса дали това мнозинство е необходимо и за трите гласувания“. Допълва, че „от прочита на конституционните текстове не става ясно и още нещо, което представлява важен за процедурата на ревизия на Конституцията въпрос, а именно от коя фаза на законодателния процес ще започне новото разглеждане на законопроекта, когато сме изправени пред хипотезата на чл. 155, ал. 2 от основния ни закон“.

Вносителят поддържа становище, че проектът на закон за изменение на Конституцията се смята за отхвърлен, когато не е бил подкрепен от три четвърти

от всички народни представители, но е получил не по-малко от две трети от гласовете им и „тогава е необходимо цялата процедура да започне отначало“. Подчертава: „очевидно е, че това правило важи и в случаите, когато резултатът от гласуването спадне под минимално изискуемото квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители при провеждане на второто или третото гласуване“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията във връзка с конкретно поставен въпрос, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането. Конституционният съд не се е произнасял с решение или определение за недопустимост по искане с такъв предмет, поради което не е налице отрицателна процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 ЗКС.

Съществено за настоящото производство е, че проектът на закон за изменение и допълнение на Конституцията със сигнатура, вх. № 49-354-01-83, във връзка с който се иска тълкуване на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията, е внесен на 28.07.2023 г., а решението на 49-ото Народно събрание за приемане на Правила за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е прието на 25.09.2023 г. На 06.10.2023 г. е проведено първо гласуване по проекта на закона за изменение и допълнение на Конституцията. Искането за тълкуване е внесено на 17.11.2023 г.

Конституционният съд, като отчита тези конкретни обстоятелства, при които е направено искането, подчертава следното:

В конституционната правова държава всеки държавен орган, приемайки актове при упражняване на предоставената му компетентност, е длъжен да следва изискванията на основополагащия за установения конституционен ред принцип на върховенство на правото. По смисъла на чл. 4, ал. 1 от Основния закон Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите на страната. Като установява върховенството на Конституцията като най-яркото проявление на върховенството на правото, разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от учредителния акт на държавата изисква всеки правен акт да бъде в съответствие с върховния закон. В парламентарното управление това във висока степен се отнася до представителното учреждение, което стои най-близо до и най-непосредствено изразява волята на суверена, особено когато едно Народно събрание (обикновено) влиза в ролята на производна учредителна власт при условията и по реда, предвидени в Глава IX от Конституцията. От това следва, че макар даването на задължително (абстрактно) тълкуване на Основния закон с ефект *erga omnes* да е прерогатив на конституционната юрисдикция съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, тя няма монопол върху тълкуването. Когато Конституционният съд тълкува абстрактно разпоредбите на Основния закон, той се стреми да разкрие смисъла, съдържанието и обхвата на висшите за обществото ценности и основни начала в перспектива, която по своя мащаб надхвърля конкретен проблем, докато тълкуването, което дължи Народното събрание при упражняване на своите функции с цел зачитане на върховенството на Конституцията, отразява актуалното измерение на тези принципи и ценности в контекста на конкретния решаван въпрос. По този начин конституционният законодател е създал предпоставките за работещ механизъм, чрез който се постига необходимият за всяка демокрация баланс между фундамента, на който тя се крепи, и актуалния поглед към конституционно установените ценности, така че да се гарантира устойчивост на демократичния правов ред.

От съществено значение е да се отчете, че в настоящия случай искането за тълкуване на Основния закон е отправено при наличие на вече поставен в ход

процес на разглеждане на предложение за изменение и допълнение на Конституцията. Искането е обосновано именно със съдържанието на приетите за целите на този процес правила, изразяващи възприетия от парламента прочит на разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията. Тези правила обаче не са просто процедура, разбирана в смисъл на техника на изменение на Основния закон, а проекция на осъществяването на народния суверенитет от Народно събрание (обикновено) на плоскостта на конституционния процес.

Конституционният съд е овластен от Основния закон да упражнява контрол за съответствието на актовете на Народното събрание с Конституцията, но не и да интервенира в процеса на формиране на волята му при тяхното приемане. В контекста на изложеното по-горе такава намеса може да постави под въпрос баланса между фундамента на демократичния конституционен ред и актуалното измерение на конституционно установените ценности, който е определящ за една устойчива демокрация.

Да се приеме, че Съдът трябва да упражни правомощието си да тълкува Основния закон относно реда и условията на внасяне на промени в него от Народно събрание (обикновено) по реда на чл. 155 от Конституцията, при посочените конкретни обстоятелства относно поставен вече в ход конституционен процес, поражда риск конституционната юрисдикция да измести разгръщането на демократичния процес и в настоящия случай да се допусне смесване на функциите на Народното събрание и на Конституционния съд.

В конституционната правова държава Конституционният съд се създава специално за да защитава върховенството на Конституцията, което го легитимира да има последната дума относно съответствието на актовете на парламента с върховния закон на държавата, обективиращ ценностите, които суверенът е определил като върховни и стоящи над всяко временно, и по естеството си конюнктурно, политическо мнозинство.

Ето защо Съдът намира, че искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията следва да бъде отклонено.

По посочените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И :

Отклонява искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за задължително тълкуване на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Прекратява производството по конституционно дело № 20/2023 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението.

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Мариана Карагьозова-Финкова

Атанас Семов

Константин Пенчев

Красимир Влахов

Филип Димитров

Янаки Стоилов

Таня Райвова

Соня Янкулова

Надежда Джелепова