

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д. н. Райна Николова

Относно: Конституционно дело № 1/2024 г. и присъединеното към него
конституционно дело № 2/2024 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (КС) и във връзка с Определения от 8 март 2024 г. на Конституционния съд на Република България представям своето правно мнение по предмета на конституционно дело № 1 от 2024 г.

Делото е образувано по искане от 8.01.2024 г. на президента на републиката за установяване на противоконституционност на част от промените в Конституцията, въведени с § 2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИДК)¹, с които са извършени поправки в чл. 64, ал. 2 и ал. 3 и е създадена нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаден е нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и ал. 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията. С определение от 8.03.2024 г. по образуваното к. д. № 1/2024 г. искането е допуснато за разглеждане по същество. На 11.01.2024 г. група от 48 народни представители от XLIX Народно събрание е внесла в Конституционния съд искане за установяване на противоконституционност на всички параграфи (от 1 до 23) от ЗИДК, с които са извършени промени в чл. 23; в чл. 64, ал. 2 и ал. 3 и е създадена нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 1б; създаден е нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и ал. 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1 и ал. 2 и е създадена нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и т. 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130, в чл. 130а, в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и т. 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и е създадена нова ал. 3, както и преходните и заключителни разпоредби. С определение от 8.03.2024 г. по образуваното к. д. № 2/2024 г. искането е допуснато за разглеждане по същество, като със същото определение делото е присъединено към конституционно дело № 1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване.

¹ Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г

От фундаментално значение за анализа на извършените изменения на Конституцията на Република България (КРБ), предмет на настоящата конституционна проверка, е въпросът за компетентността на обикновено Народно събрание да извърши и да защити съответствието на тези промени с конституционния правов ред. Става въпрос както за материална (предметна) компетентност, така и за процесуална компетентност на законодателния орган. Този извод произтича от т. 3 на диспозитива на Тълкувателно решение № 3 от 10.04.2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г.²: „Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 от Конституцията)“.

Правомощията на XLIX Народното събрание да поправя приетите от Седмото велико народно събрание (ВНС) конституционни норми имат както материалноправен, така и процесуалноправен аспект. Тези две характеристики трябва да са налице кумулативно, за да се породи нужната легитимност, обосноваост и необходимост от реализираната модификация на Основния закон. Критериите за конституционност на извършените изменения по настоящото производство следва да бъдат изведени от Основния закон и тълкувателната практика на Конституционния съд (КС) на Република България.

I. Относно материалноправните измерения на конституционните промени

Материалноправните предпоставки за приемането на изменения в КРБ от обикновено Народно събрание се съдържат в глава първа „Основни начала“, в глава девета „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“ от КРБ и в практиката на КС.

1. Нормативно съдържание на Конституцията на Република България

Като най-висш юридически акт в йерархията на нормативните актове в Република България (арг. чл. 5, ал. 1 от КРБ) Конституцията съдържа различни видове правни норми³. Те са общи разпоредби и особени разпоредби с различен предмет: устройствени, материалноправни, процесуалноправни и наказателни разпоредби. В Глава първа „Основни начала“ са позиционирани общи разпоредби, които намират продължение и по-детайлна уредба в останалите части на акта. В Конституцията са включени и особени правни норми в техните разновидности: устройствени⁴, материалноправни, процесуалноправни, преходни

² Обн., ДВ, бр. 36 от 18.04.2003 г.

³ Строежът на нормативните актове посочва какви са разновидностите на правните норми в чл. 30, ал. 1 – 2 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове (обн., ДВ, бр. 39 от 21.05.1974 г., доп., бр. 7 от 24.01.1978 г., бр. 57 от 22.07.1980 г., изм. и доп., бр. 46 от 12.06.2007 г.).

⁴ По отношение на надзорни административни органи тези разпоредби се посочват от Конституционния съд като такива с „учредителен характер“: „Конституционна норма може да има учредителен характер – създаване на държавния орган с посочени публичноправни функции. Такива норми на Конституцията са: член 91 – за Сметната палата; чл. 91а – за омбудсмана; чл. 133 – за Висшия съдебен съвет; чл. 132а – за Инспектората към Висшия съдебен съвет; чл. 146 – за местното самоуправление и местната администрация; чл. 152 – за Конституционния съд. Според чл. 84, т. 8 от Конституцията Народното събрание избира и освобождава

и заключителни. Обичайно, във всяка отделна глава, която регулира конституционноправни статус на държавните органи, процесуалноправните норми засягат действията и процедурите, които предприема самият орган по повод упражняването на негова компетентност, а не действията и процедурите, които извършват за неговото създаване или преустановяване на дейността му учредителните на съответната конституционна структура органи. В глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ се съдържат материалноправни разпоредби. Глава трета „Народно събрание“ включва устройствени норми (чл. 62 – 74; чл. 79), материалноправни норми (чл. 77 – 78; чл. 84 – 85; чл. 91 – 91а; чл. 91б, ал. 1), процесуалноправни норми (чл. 75 – 76; чл. 80 – 83; чл. 86 – 90; чл. 91б, ал. 2). Глава четвърта „Президент на републиката“ се състои от устройствени норми (чл. 92 – 97; чл. 100, ал. 1; чл. 102), материалноправни норми (чл. 91, ал. 1; чл. 93, ал. 1 – 2; чл. 98; чл. 100, ал. 2 – 5; чл. 103, ал. 1; чл. 104), процесуалноправни норми (чл. 91, ал. 2 – 6; чл. 101). Глава пета „Министерски съвет“ съдържа устройствени норми (чл. 108, ал. 1; чл. 110; чл. 113 – 115; чл. 91, ал. 7; чл. 116), материалноправни норми (чл. 105 – 107; чл. 108, ал. 2 – 3; чл. 130в), процесуалноправни норми (чл. 109; чл. 111 – 112). Глава шеста „Съдебна власт“ се състои от устройствени норми (чл. 117 – 126; чл. 129 – 130а; чл. 130б, ал. 1; ал. 5 – 6; чл. 132; чл. 132а, ал. 1 – 5; чл. 133 – 134), материалноправни норми (чл. 127 – 128; чл. 130б, ал. 2 – 4; чл. 132а, ал. 6), процесуалноправни норми (чл. 132а, ал. 7 – 10). Глава седма „Местно самоуправление и местна администрация“ съдържа само устройствени норми (чл. 135 – 136). Глава осма „Конституционен съд“ включва устройствени норми (чл. 147 – 148; чл. 150, ал. 2 – 3; чл. 152), материалноправни норми (чл. 149), процесуалноправни норми (чл. 150, ал. 1; чл. 151). Глава девета „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“ съдържа устройствени норми (чл. 157), материалноправни норми (чл. 153; чл. 158; чл. 162), процесуалноправни норми (чл. 154 – 156; чл. 159 – 161). Глава десета „Герб, печат, знаме, химн, столица“ включва устройствени норми (чл. 164 – 169).

С оглед анализа по настоящото конституционно дело от съществено значение е въпросът за съотносимостта една спрямо друга на особените разпоредби от отделните части на конституционния акт, които се отнасят до един и същ правен институт, но показват различен и противоречив смисъл. За разрешаването на възникнала конкуренция в съдържанието на правни норми се прилага принципът „Специалният закон отменя общия закон (Lex specialis derogat legi generali)“. Той намира проявление при упражняване на материалната обща компетентност на Народното събрание, когато приема законите (чл. 84, т. 1 от КРБ), и специалната компетентност, когато приема закон за изменение или допълнение на Конституцията (чл. 153 от КРБ).

2. Обхват на компетентността на обикновено Народно събрание да извършва изменения на Конституцията

Материалноправната компетентност на обикновено Народно събрание да осъществява изменения или допълнения на КРБ се съдържа в специалната глава девета „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“. Както вече бе споменато, това правомощие е уредено в чл. 153. От страна на Народното събрание не би следвало да се променят основните структуроопределящи белези на тези органи:

ръководителите на Българската народна банка и на други институции, определени със закон.“ (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.).

„Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията *организация, функции и статут* (к. м. – Р. Н.) на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях.“ (Тълкувателно решение № 3 от 10.04.2003 г.). Принципното положение изисква XLIX Народно събрание да изменя Основния закон през призмата на принципа „Nemo dat quod non habet (Никой не може да даде това, което няма)“.

Разграничителната линия, която не позволява на Народното събрание да навлиза в поверената на ВНС компетентност по чл. 158, т. 3, като променя формата на държавно управление, е дефинирана както абстрактно, така и казуистично в същия тълкувателен акт: „Формата на държавното управление няма да бъде обаче променена, ако се създаде нов конституционен орган, който не е основен и създаването му не влияе върху баланса между останалите органи и основните конституционни принципи. Такъв би бил например общественият защитник (омбудсманът)“.

От цитираното става ясно, че кумулативните материалноправни предпоставки за промяната, извършвана от Народно събрание, са отрицателни и са две:

- 1) новият конституционен орган да не е основен; и
- 2) създаването му да не влияе върху баланса между останалите органи и основните конституционни принципи: народен суверенитет, върховенството на Основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

На следващо място, казуистично, КС определя, че „Промяна е също така, ако например [...] прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват не от Висшия съдебен съвет, а от *друг орган* (к. м. – Р. Н.)“.

В Тълкувателно решение № 8 от 1.09.2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.⁵ КС дава по-голяма яснота относно многокомпонентната проверка за материалноправна конституционност на промените. Тълкуването съдържа три аспекта на допустимата промяна от обикновено Народно събрание относно:

1. Организацията на дейността на органите на съдебната власт или на компетентността им, каквито могат да са:

1.1. реструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи (устройствени разпоредби);

1.2. поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования (материалноправни разпоредби);

1.3. взаимодействието им с институции на другите власти (процесуалноправни разпоредби).

2. Забрана да се нарушава балансът⁶ между властите.

3. Съблюдаване на основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата – правата на личността, народният суверенитет, политическият плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт. Прилагането на тест за конституционност чрез проверка за едновременното съответствие на всяко едно

⁵ Обн., ДВ, бр. 74 от 13.09.2005 г.

⁶ „Балансът на властите не позволява прекратяването мандата на държавните органи по конюнктурни причини, но в същото време изисква да се отчита необходимостта от надлежното осъществяване на предвидените конституционни функции и съчетаното и едновременно действие на всички принципи на правовата държава.“ (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. на КС по к. д. № 12 от 2010 г., обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.).

изменение от каталога по т. 1 с всички основни принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата: 1) правата на личността, 2) народният суверенитет, 3) политическият плюрализъм, 4) правовата държава, 5) върховенството на правото, 6) разделението на властите и 7) независимостта на съдебната власт.

II. Относно процедурата за приемане на изменения в Конституцията от обикновено Народно събрание

Освен материалноправна компетентност да извършва изменения обикновеното Народно събрание по Конституция разполага и с процесуална такава. Ето защо, намирам спазването на процедурните правила, предвидени в Основния закон, за особено важно и абсолютно условие, обезпечаващо прилагането на принципа на правовата държава в рамките на законодателния процес. Процесуалноправните положителни предпоставки за приемането на изменения в Конституцията от обикновено Народно събрание се съдържат в глава девета от Конституцията на Република България и в практиката на Конституционния съд. В Правилника за организацията и дейността на Народното събрание⁷ и в гласуванията ad hoc с Решение от 25.09.2023 г. на XLIX Народно събрание Правила за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България⁸ (Правилата) има допълнения. Тези предпоставки се отнасят до:

1. Законодателна инициатива.
2. Срок за разглеждане на предложението.
3. Парламентарно мнозинство, подкрепящо конституционните изменения, определящо срока на законодателната процедура за приемане на конституционните промени от обикновено Народно събрание.
4. Изискванията към логическото съдържание на направените промени между отделните гласувания.
5. Трикратно гласуване на измененията на Конституцията.
6. Мотивиране на закона за изменение или допълнение на Конституцията.

Всички изброени процесуални изисквания трябва да бъдат изпълнени в пълнота, за да е налице обективна и обществено оправдана процедура по изменение и допълнение. Нещо повече. Във фокуса на вниманието на КС трябва да е различието между общата процесуална компетентност на Народното събрание при упражняваната обичайна законодателна дейност относно: законодателна инициатива (чл. 87, ал. 1 от КРБ), брой гласувания (чл. 88, ал. 1 от КРБ), срокове (чл. 88, ал. 3 от КРБ); парламентарна подкрепа (чл. 81 от КРБ) и специалната негова процесуална компетентност при приемането на ЗИДК относно: законодателна инициатива (чл. 154, ал. 1 от КРБ), срокове (чл. 154, ал. 2; чл. 155, ал. 2, изр. 1; чл. 156 от КРБ), брой гласувания (чл. 155, ал. 1 от КРБ), парламентарна подкрепа (чл. 155, ал. 1 – 2 от КРБ).

⁷ Обн., ДВ, бр. 39 от 2.05.2023 г., доп. ДВ, бр. 41 от 9.05.2023 г., попр. ДВ, бр. 42 от 12.05.2023 г., изм. и доп. ДВ, бр. 63 от 25.07.2023 г., изм. и доп. ДВ, бр. 83 от 3.10.2023 г., изм. ДВ, бр. 8 от 26.01.2024 г.

⁸ Обн., ДВ, бр. 82 от 29.09.2023 г., в сила от 29.09.2023 г.

1. Законодателна инициатива

Особеност при приемането на изменения в Конституцията от обикновено Народно събрание, която усложнява обичайния законодателен процес, е правото на законодателна инициатива. То е уредено в чл. 154, ал. 1 от КРБ. За разлика от тази при приемането на друг закон, когато това право принадлежи на всеки народен представител или Министерския съвет, в този конкретен случай законодателната инициатива е поверена на една четвърт от народните представители и на президента. Тя е предоставена на тези правни субекти, защото се уреждат специфични обществени отношения, но и по причина, свързана с приоритетна и изключителна процесуална компетентност, както предвижда глава девета от Основния закон. Правото на законодателна инициатива в разглеждания случай е упражнено от 166 народни представители⁹.

2. Срок на разглеждане на предложението

Срокът за разглеждане на предложението за изменение на Конституцията от обикновено Народно събрание също е различен, в сравнение с този при обичайното приемане на който и да е друг закон. В съответствие с чл. 154, ал. 2 от КРБ предложението се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му. По отношение на това процесуално условие парламентът през 2023 г. изпълнява конституционната норма и провежда разглеждането 70 дни след внасянето на законопроекта, като се има предвид, че в този период се включва и времето на ваканцията на парламента, когато сроковете спират да текат. Във връзка с този елемент от процедурата XLIX Народно събрание е спазило изискването на КРБ.

3. Парламентарно мнозинство, подкрепящо конституционните изменения, което определя срока на законодателната процедура за приемане на конституционните промени от обикновено Народно събрание

Ревизията на Конституцията трябва да е общо дело, което да преследва колективна социална цел и с нея да са съгласни необходимият значителен брой членове на съответната легислатура, за да постигне желанния резултат с помощта на избраните правни средства. По повод на големите съвместни национални начинания и тяхното разумно реализиране в областта на политиката големият български мислител от началото на XX век проф. Цеко Торбов отбелязва следното: „Обаче не само познанието на целта трябва да бъде предмет на усилен и упорита задружна работа. Който сериозно иска да постигне една цел, той трябва да познава и пътя, който води към нейното осъществяване в живота. Затова също така и познанието на *пътя* трябва да бъде завладяно от организираната дейност на приятелите на една разумна политика. Защото нищо не ползва, когато хората са съгласни по отношение на целите на разумния обществен живот, а им липсва единомислие по отношение на *пътя*, който трябва да следват, за да осъществят тези цели“¹⁰.

⁹ За сравнение, първото успешно изменение е внесено през 2003 г. от 103 народни представители, второто през 2005 г. – от 84 народни представители, третото през 2006 г. – от 109 народни представители, четвъртото през 2007 г. – от 147 народни представители и петото през 2015 г. – от 180 народни представители.

¹⁰ Торбов, Ц. Разум и политика. – В: За правото, обществото и философията. София: Нов български университет, 2019 г., с. 363 – 364.

Именно на плоскостта на логичното, трезво, добре осмислено и отговорно конституционносъобразно поведение трябва да разсъждаваме, на него да се позоваваме и да подкрепим, когато анализираме не само поставената от политическото мнозинство на XLIX Народно събрание законодателна цел за шеста поред поправка на българската конституция през последните 30 години, но и да проследим внимателно процесуалния път, изминат от тази легислатура, за да осъществи тя своята цел.

След като се измине първоначалната фаза по разглеждане на предложение за изменение и допълнение в конституционно установения срок (не по-рано от един и не по-късно от три месеца) след постъпването му (чл. 154, ал. 2), обикновеното Народно събрание се подчинява на две различни процедури, в зависимост от количествения състав на събраната подкрепа на народното представителство. Броят депутати влияе ускорително или забавящо спрямо темпото на законодателния процес, така както указва оригинерната учредителна власт. Затова може да се каже, че възможните варианти на конституционни изменения са оптимистичен или песимистичен. За да се гарантира и в двете хипотези качествена нормотворческа дейност и да не се допусне неблагоприятен изход, са предвидени процесуални „поощрения“ или „санкции“.

Оптимистичният вариант на развитие на законодателната дейност е уреден в чл. 155, ал. 1 от КРБ и ясно свидетелства за:

- 1) категоричните преимущества на предприеманите промени,
- 2) дело на солидно мнозинство от 180 – 240 депутати (поне три четвърти от състава на Народното събрание),
- 3) пряко свързани с високо одобрение сред обществото, доколкото народът е единствен легитимен източник на държавната власт по смисъла на чл. 1, ал. 2 от КРБ, и
- 4) постигнат внушителен политически консенсус.

Всички тези условия позволяват по-активизираното протичане на законодателния процес, за да се приведе нормативната уредба от такъв най-значим ранг в съответствие с поддаващите се на трайна уредба обществени отношения и за да настъпи нейното бързо очаквано подобрене. Това се случва на три гласувания в три различни дни (чл. 155, ал. 1 от КРБ).

Песимистичният вариант на развитие на законодателната процедура е уреден в чл. 155, ал. 2 от КРБ и подчертава:

- 1) не толкова полезните или уместни предложения за изменение и допълнение,
- 2) недостатъците на по-малко събраната подкрепа на законодателното тяло,
- 3) по-слабото одобрение сред обществото, и
- 4) по-ниското ниво на политическо съгласие по въпросите на поправката.

Цитираните недотам положителни обстоятелства сочат, че доколкото Народното събрание е изразител (не носител) на народния суверенитет, вотът на 160 – 179 депутати (поне две трети от състава на ОНС), поради своята недостатъчност, изисква повече дебати и време за сближаване на позициите с цел постигането на единомислие сред гласувалите вече народни представители. Ако легислатурата желае да продължи с приемането на текстовете и достигне до ефективен конституционносъобразен финал. Защото в периода 1992 – 2011 г. има девет неуспешни опита за изменение на Конституцията от обикновено Народно събрание¹¹. Последният, десети опит, е от 2015 г.

¹¹ Паунов, Х. Ревизия на Конституцията на Република България. София: Феня, 2013 г., с. 98 – 101.

Тук държа да отбележа, че срокът на по-продължителен „размисъл“ в Конституцията трябва да приключи не по-рано от два и не по-късно от пет месеца (чл. 155, ал. 2, изр. 2 от КРБ). Това означава, че не е задължително той да бъде 60 дни. Точно обратното – препоръчително е да е 90 дни, 120 дни или 150 дни, стига да доведе до максимално добър резултат. От своя страна, колкото по-малък е броят на гласувалите за проекта на ЗИДК на първо четене квалифицирано мнозинство народни представители, толкова по-дълъг трябва да е периодът на обмисляне преди стартиране на същинската процедура. Това изисква здравият разум. Обратното би било проява на небрежност в законодателното дело, когато производната учредителна власт, имаща за задача да извърши ревизия на отделни разпоредби, с цел усъвършенстване на конституционния акт, не разполага с изискваното от Конституцията доверие, но ускорено и припряно преразглежда Основния закон. Изглежда, XLIX Народно събрание се задоволи с по-краткия период на събиране на подкрепа преди новото разглеждане на предложенията му. Крайната темпорална рамка показва, че времетраенето на политическите съгласувания не може да надвишава пет месеца, тъй като надхвърлянето на този период автоматично отправя сигнал за институционална невъзможност да се постигне компромис сред народното представителство по иницирираните изменения и това обезсмисля по-дълъг времеви хоризонт на преговори и дебати, за постигане на по-широк консенсус към ползата от извършваните изменения.

Необходимо е да се отбележи и друго много съществено обстоятелство. Спадащото квалифицирано мнозинство (две трети от състава на обикновено Народно събрание) при първото гласуване не позволява да се съкращават сроковете между отделните четения, защото има „ново разглеждане“. Когато законопроектът получи по-малко от три четвърти от гласовете на всички народни представители, се предвижда, че не е приет на първо гласуване. За да бъде разгледан отново, но най-рано след два месеца, за него трябва да са гласували поне две трети от народните представители.

Езиковото тълкуване на нормата показва, че по своята същност това не е бързото обсъждане на промените, резултат от проведената подготвителна дейност отпреди внасяне на предложението за изменения на Основния закон, завършила с постигнатото съгласие между 180 – 240 народни представители по чл. 155, ал. 1 от КРБ. Става въпрос за следващ, друг режим на законодателен процес, извършван от Народното събрание, но случващ се при по-бавно темпо поради непостигнато по-значително и желано квалифицирано мнозинство, респ. заради спорни законодателни решения. Не звучи убедително твърдението, че когато си заел второто място в едно състезание, за награда получаващ същото като стойност насърчение като победителя. Житейски неоправдано е първият и вторият участник в едно състезание да получат златен медал. Първият получава златен медал, а вторият – сребърен. Седмото ВНС прави разграничение и дава възможност за своеобразен поправителен изпит за неуспелите да постигнат голямото квалифицирано мнозинство, осигурявайки по-дълъг времеви хоризонт. На това сочат прагматичните тълкувателни правила.

Смисълът на по-продължителния период между гласуванията е в специалния защитен механизъм, въведен от VII Велико народно събрание. Защитен механизъм, който има за задача да предохрани самия върховен закон от недомислени предложения, които да се налагат едностранно от по-малък брой подкрепящи на първото гласуване предложенията народни представители. Ако по силата на чл. 155, ал. 1 от КРБ гласуването може да се проведе през ден на отделните четения или във всеки пореден ден, защото има 180 – 240 подкрепили го депутати (макар последното да е фактически особено трудно изпълнимо), то периодът между всяко гласуване по чл. 155, ал. 2, изр. 1 от КРБ със спадащо квалифицирано

мнозинство (три на брой в рамките на „новото разглеждане“) е ясен: не по-рано от два и не по-късно от пет месеца за всяко гласуване.

Логическото тълкуване на конституционната разпоредба показва, че целта на това нормотворческо решение е да се обсъдят на спокойствие, в конструктивен дух и чрез задълбочени обществени и професионални дебати всички намерения за промени, както и задължително съобразяване с експертните становища. Този предпазващ инструмент произтича от принципа на правовата държава. Недопустимо е XLIX Народно събрание да възприеме друга практика, различна от тази за по-бавно развитие на законодателния процес. Народното събрание не може да съкращава по собствена воля сроковете между отделните гласувания при новото разглеждане, защото вече е навлязло в същинската част на усложнена законодателна процедура.

Процесуалният ред за реализиране на изменения или допълнения на Конституцията предвижда това да се извършва от два различни по своята материалноправна и процесуалноправна компетентност органа – Велико Народно събрание и обикновено Народно събрание. Както вече бе посочено, структурата на Основния закон като нормативен акт отговаря на съдържанието на видове правни норми на всеки друг нормативен акт. Във финалната си част се състои от процесуалноправни норми, относими до нейното собствено изменение, заложи в специална глава девета „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“. Предвиденият процесуален ред дава три възможности за изменение на Конституцията: от Велико народно събрание, от обикновено Народно събрание при мнозинство на гласувалите за измененията три четвърти народни представители и от обикновено Народно събрание при мнозинство на гласувалите за измененията две трети народни представители.

Систематичното тълкуване на нормата на чл. 155, ал. 2 от КРБ посочва, че процесуалната компетентност на един и същ законодателен орган (обикновено Народно събрание) е различна в битието му на законодател по принцип и в специалното му качество на конституционен такъв. Един е процесуалният ред, предвиден в Глава трета „Народно събрание“ (чл. 81 – чл. 88), когато българският парламент приема какъвто и да е закон от областта на административното право, административния процес, финансовото право, данъчното право, данъчния процес, гражданското право, гражданският процес, наказателното право и наказателния процес. Друг е процесуалният ред, когато обикновеното Народно събрание приема един конституционен закон, какъвто е ЗИДК по реда, предвиден в глава девета „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“ (чл. 153 – чл. 156 от КРБ). Вторият вид закон е от областта на конституционното право и по тази причина той показва важността, като съдържание и форма, на един по-значим, по-сериозен държавотворен акт, какъвто е изменението или допълнението на КРБ.

Тази особеност произтича от материалноправната компетентност на Народното събрание като законодателен орган. Ако би искал да приравни сроковете по двете процедури, VII ВНС би създадо или препращаща норма в глава девета към глава трета, или би посочило в глава трета (чл. 84 – чл. 85) изрична материалноправна компетентност, свързана с изменително Конституцията правомощие. Но това не е направено от учредителната власт, за да се подчертае особеният характер на закона, с който се изменя Конституцията от Народното събрание. За да се изтъкне различната материалноправна компетентност на обикновеното Народно събрание в чл. 153 от КРБ.

По същата причина никое Народно събрание не разполага с процесуално правомощие да съкращава сроковете, предвидени в Конституцията, понеже не е в състояние да събере нужната подкрепа. Политическата целесъобразност не може да стои над правната законосъобразност. Ако приемем, че това е възможно, означава, че сме се отклонили от справедливостта и правния ред: „Справедливостта и правният ред са само тогава адекватно осъществяване на правото, когато се разглеждат под призмата на правни норми и тяхното интенционално съдържание. Правовата държава се заменя с полицейска не само тогава, когато ценностите на справедливостта и правният ред се заменят със субективния опортюнизъм на приложителя, но и когато тия ценности не се определят според интенционалното съдържание на правни норми, а се определят според субективните схващания на приложителя, водещи го към нарушение на правни задължения“¹². Същата позиция застъпва КС: „Конституционният съд смята, че е опасно тези идеи, които родиха Конституцията на Република България, да могат да бъдат пренебрегнати с промени в нея от едно дори внушително мнозинство на обикновено Народно събрание. При различна политическа обстановка и преценка за моментна целесъобразност това би дало възможност на всяко достатъчно голямо мнозинство да прави конституционни промени, които едно следващо мнозинство в друго Народно събрание да ревизира.“ (Тълкувателно решение № 3 от 10.04.2003 г.). Затова най-основно задължение на Народното събрание е да спазва Конституцията (чл. 4, ал. 1 от КРБ).

При оценката си на конкретната изменителна процедура трябва отново да припомним принципа „Специалният закон отменя общия закон (Lex specialis derogat legi generali)“. Нормата на чл. 155, ал. 2 е специална по отношение на нормата на чл. 88 относно конкуренцията при упражняване на законодателна компетентност, а не на разпоредбата на чл. 155, ал. 1, с която самата тя действа в логическо единство и последователност. Разпоредбата на чл. 155, ал. 2 се ползва с предимство при упражняването на законодателни правомощия на обикновено Народно събрание при приемането на изменителен Конституционен акт спрямо чл. 88 от КРБ.

На следващо място, редно е да се отбележи, че е неприемливо чл. 155, ал. 2, изр. 1 да се подчинява йерархично на нормите на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), които уреждат процедурата и сроковете между отделните гласувания при приемане на всеки друг обикновен закон. Това съждение произтича от чл. 5, ал. 1 от КРБ и правния статус на ПОДНС¹³. Като е приравнило приложимите срокове между различните четения на ЗИДК в изменителната конституционна процедура с тези, предвидени в ПОДНС за всеки друг закон, XLIX Народно събрание не е зачело принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ) относно върховенството на Конституцията като нормативен акт (чл. 5, ал. 1 от КРБ).

На още по-малко основание чл. 155, ал. 2, изр. 1 може да се постави по-ниско в нормативната йерархия от текстовете на Правилата за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Прави впечатление, че правилата за изменение на Конституцията, приети от XLIII Народно събрание през 2015 г.¹⁴, се различават от приетите от XLIX Народно събрание през

¹² Ганев, В. Целта като обяснително начало на правни дадености и правни понятия. – В: Трудове по обща теория на правото. София: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“ и Сиби, 1998 г., с. 362.

¹³ Тълкувателно решение № 3 от 10.05.1995 г. по к. д. № 6 от 1995 г., обн., ДВ, бр. 51 от 2.06.1995 г.

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 44 от 16.06.2015 г., в сила от 16.06.2015 г., изм. и доп., бр. 59 от 4.08.2015 г., в сила от 4.08.2015 г.

2023 г. Настъпило е съкращаване на конкретна препращаща разпоредба, която е осуетила т. нар. бавна писта.

През 2015 г. ал. 5 на чл. 4 гласи следното: „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“. Нормата, към която препраща и е идентична и в двете решения, има предвид следното: „(4) Ако законопроектът получи 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. При новото разглеждане законопроектът се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители.“ Очевидно през 2023 г. този продължителен период е смутил конституционния законодател и той е решил, че му е позволено да приспособи процедурата според обстоятелствата. Въвеждането на изисквания, които допускат удобно редуциране на продължителността (2 – 5 месеца) между отделните гласувания при ново разглеждане на ЗИДК на по-малко от 24 часа¹⁵, противоречи на принципа на правовата държава, въплътен в чл. 4, ал. 1; чл. 5, ал. 1 и на специалното изискване на чл. 155, ал. 2 от КРБ.

Досегашните изменения на Конституцията през годините не са пораждали подобни разногласия, защото са се реализирали при необходимата парламентарна подкрепа на квалифицирано мнозинство от три четвърти народни представители. Но има случай, когато на второ гласуване изменително предложение не събира нужния вот и тогава се поставя въпросът за сроковете. Казусът е разрешен именно в изложения вече смисъл¹⁶.

Следователно, в нормата на чл. 155, ал. 1, изр. 2 от Конституцията на Република България Седмото велико народно събрание предвижда разумна времева законодателна рамка в помощ на онези хипотези, при които обикновеното Народно събрание не е в състояние да намери достатъчно значима опора във волята на народното представителство за намислените изменения. Този спомагателен и допълнителен инструмент е възприет от българския конституционен модел далновидно през 1991 г. Това е така, защото последният способства да се осмислят коригиращите усилия на политиците спрямо конституционния

¹⁵ Парламентарното пленарно заседание, на което се провежда второ гласуване на ЗИДК, завършва в 16,17 часа на 19.12.2023 г., вторник, а пленарното заседание, на което се провежда третото гласуване на ЗИДК, започва в 9,04 часа на следващия 20.12.2023 г., сряда.

¹⁶ На първо гласуване предложението е било прието, както следва: от гласували 226 народни представители: „за“ 184, „против“ 34, „въздържали се“ 8. Виж Стенографски протокол от заседанието на 23 септември 2015 г. на XLIII Народно събрание. В Стенографски протокол на същата легислатура от заседанието на 9 декември 2015 г. при второ гласуване на ЗИДК е отбелязано, че предложението на водещата комисия по § 1 събира от 197 присъстващи народни представители 160 гласа, поради което същото се счита за прието. Това поражда спор между председателя на Народното събрание и депутатата Четин Казак от парламентарната група на „Движението за права и свободи“, който изразява следната позиция: „Има се предвид предложението като Законопроект, защото това е смисълът, който е вложил учредителят, конституционният законодател, когато е гласувал този текст на Конституцията. Не може в рамките на вече внесен Законопроект да се прави подобно разделение между текстовете и да се изваждат определени текстове от цялостния Законопроект, и да се подлагат на различни изисквания относно мнозинството, с което са подкрепени. Или Законопроектът като цяло ще получи още в началото три четвърти и ще върви по така наречената „бърза писта“, тоест ще трябва след това всеки един от неговите параграфи или разпоредби да получи същото мнозинство, за да бъде финализиран, или всеки текст, който в някои от четенията, и по-специално във второ четене, не получи мнозинството от три четвърти, след като вече е бил гласуван на първо четене с това мнозинство, той не може да продължи самостоятелно.“ След кратка почивка, поискана от парламентарната група на „Реформаторския блок“, текстът е прегласуван и получава нужния за „бързата писта“ импулс – от гласували 225 народни представители: „за“ 191, „против“ 34, „въздържали се“ няма.

текст. Същевременно, поставя тези начинания в зависимост от действието на принципите на народния суверенитет, разделението на властите и правовата държава, като придава нужната солидност, категоричност, необратимост и легитимност на обновителните им идеи.

Гласуванията при измененията през 2023 г. протичат така:

Първото гласуване се провежда на 6 октомври 2023 г., в срока по чл. 154, ал. 2 от КРБ: от гласували 218 народни представители: „за“ са 161, „против“ са 57, „въздържали се“ няма. След първото първо гласуване на 8 декември 2023 г., второто гласуване (текст по текст) се случва на 19 декември 2023 г., като за някои норми с крехко мнозинство (между 160 – 166 народни представители), а третото гласуване в цялост на текста се провежда на следващия 20 декември 2023 г. Всичко това става при условията на законодателна процесуална спешност, като от гласувалите накрая общо 237 народни представители, „за“ са 165 (по-близо до минимално изискуемия показател квалифицирано мнозинство), „против“ са 71, „въздържал се“ е 1. Това е най-ниската подкрепа, получавана от обикновено Народно събрание при първо¹⁷ и трето¹⁸ гласуване на ЗИДК в неговата цялост, макар промените да са най-мощните от правените до този момент в демократичната история на България от 1991 г. насам.

4. Изискванията към логическото съдържание на направените промени между отделните гласувания

От съществено значение за конституционносъобразността на проведената процедура е спазване на изискванията на смисъла и логическото съдържание на правените промени между отделните четения, предвидени в приетите от XLIX Народно събрание *ad hoc* правила. Тези правила въвеждат следните процесуални изисквания, които легислатурата е длъжна да следва:

4.1. При първото гласуване законопроектът се обсъжда и гласува по принцип и в цялост (чл. 3, ал. 2, изр. 1 от Правилата). Предназначението на първото гласуване е съдържанието на промените задължително да бъде обсъдено концептуално.

4.2. При второто гласуване не се разглеждат предложения, които излизат извън предметния обхват на приетия на първо гласуване законопроект (чл. 4, ал. 1, изр. 3 от Правилата). Има се предвид първото гласуване от *новото разглеждане*. На второ четене могат да се правят изменения, но не и такива против предмета и обхвата на закона, да се разгледат и гласуват текст по текст допуснатите модификации на съществуващите

¹⁷ През 2003 г. измененията на този етап от процедурата са подкрепени *единодушно* от 222 присъстващи народни представители. През 2005 г. в полза на измененията се произнасят 211 народни представители. При третата поправка през 2006 г. промените са гласувани на първо четене от 183 народни представители, 36 са „против“ и 4 са „въздържал се“. При четвъртото по ред изменение на Основния закон през 2007 г. текстът на единия от законопроектите (защото те са два) е приет в цялост на първо гласуване от 203 народни представители, 12 са „против“, а 6 – „въздържал се“. При изменението през 2015 г. подкрепата идва от 184 народни представители, като от присъствалите 226 депутата 34 са „против“, а 8 са „въздържал се“.

¹⁸ През 2003 г. на трето четене в подкрепа на законопроекта се произнасят *единодушно* 230 народни представители. През 2005 г. втората поправка е гласувана на трето четене от 226 народни представители, като петима от присъствалите са се обявили „против“. През 2006 г. измененията на финала са подкрепени от 191 народни представители, като 28 са „против“, а 7 – „въздържал се“. Четвъртата поправка през 2007 г. е подкрепена от 192 народни представители. През 2015 г. измененията гласуват 189 народни представители от 229, присъствали в пленарната зала.

изменителни текстове. В конкретната законодателна процедура между първо и второ гласуване са внесени предложения, които се опитват да поправят недостатъците на законодателната инициатива и са в противоречие с първоначалната философия на проекта на ЗИДК. Такива са:

4.2.1. Допълнено е изр. 2 от чл. 65, ал. 1: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“. Този текст окончателно е гласуван само два пъти, а неговото съдържание е съществено променено.

4.2.2. Нормата на чл. 91б, ал. 1 претърпява драстично изменение, като първоначалният ѝ замисъл е подменен. Този текст окончателно е приет също само на две гласувания.

4.2.3. Разпоредбата на чл. 93, ал. 2 не фигурира в първоначалния текст, гласуван на 6.10.2023 г., както и при първото гласуване на новото разглеждане на 8.12.2023 г., затова окончателно е приета само на две четения.

4.2.4. Нормата на чл. 99, ал. 5 няма почти нищо общо с предложеното за първо гласуване съдържание. Тя е подложена на гласуване едва два пъти.

4.2.5. Текстът на чл. 99, ал. 7 първоначално е предложен да се отмени. Ето защо, приетият окончателно вариант не е гласуван три пъти.

4.2.6. Друга разпоредба (чл. 110) се появява за първи път при второ гласуване. Тя е плод на опит за решаване на проблема, възникнал от първоначалната формулировка на чл. 65, ал. 1. Само две гласувания е преминал този текст.

4.2.7. Измененията в чл. 127, т. 5 предвиждаха кардинално заличаване на ролята на прокурора в административния съдебен процес. При второ гласуване се появи т. 6 и редакцията придоби друг смисъл, но това не превръща тези норми в приети на три пъти.

4.2.8. В първоначалните предложения не фигурират идеи Висшият съдебен съвет да прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд и председателя на Върховния административен съд. Това правомощие принадлежи на самия Висш съдебен съвет. Ето защо, чл. 129, ал. 2 и чл. 130б, ал. 2, т. 2 са преодолели само две гласувания.

4.2.9. Същото се отнася до разпоредбата на чл. 130б, ал. 3, т. 2 относно компетентността на Висшия прокурорски съвет да прави предложение до президента на републиката за назначаване и освобождаване на главния прокурор. В началната редакция на чл. 130в, ал. 5, т. 2 това правомощие принадлежи на самия Прокурорски съвет. Тази разпоредба (чл. 130б, ал. 3, т. 2) не е гласувана три пъти.

4.2.10. Философията на ЗИДК не включва изобщо фигурата на Общо събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет. Този нов конституционно създаден орган със самостоятелни правомощия и състав възниква между първо и второ четене и не е гласуван три пъти.

4.2.11. При внасянето на ЗИДК се предвижда, че министърът на правосъдието управлява недвижимите имоти на съдебната власт, съгласувано с Висшия съдебен съвет и Прокурорския съвет (чл. 131, т. 5). Не се очаква той да участва в управлението на съдебното обучение, както е приет окончателно чл. 130в, т. 4 от КРБ. Допуска се да може само да участва в освобождаването от длъжност на съдии, но не и да прави предложения за тяхното назначаване, повишаване, понижаване и преместване (арг. чл. 131, т. 3). Следователно тези правомощия на държавния централен орган на изпълнителната власт не са гласувани на три пъти.

4.2.12. В началните намерения за изменения се включва изцяло новата концепция, че се създава самостоятелен орган в рамките на съдебната власт – Инспекторат (чл. 132а, § 12). Впоследствие тя е изоставена, но придобива модификация – контролните функции се поверяват на структура към единия от новосъздадените органи. Тази промяна не е гласувана на три пъти.

4.3. Между второ и трето гласуване не се правят предложения по текстовете (чл. 5, ал. 1, изр. 1 от Правилата). Това правомощие на водещата парламентарна комисия произтича от идеята, че третото гласуване има удостоверяващо значение за съдържанието на законопроекта. След второто гласуване комисията представя текста за трето гласуване, в който тя може да предлага само редакционно-технически поправки (чл. 5, ал. 1, изр. 2 от Правилата). Редакционно-техническите корекции имат за задача да подобрят текста. Те не могат да засягат неговия смисъл, съдържание и значение, защото при третото четене се потвърждава волята на конституционния законодател, изразена в пълнота при второто гласуване.

5. Трикратно гласуване на измененията

От съществено значение за конституционносъобразността на проведената процедура е законът за изменение и допълнение на Конституцията да се гласува три пъти (чл. 155, ал. 1 от КРБ). Трикратното гласуване на ЗИДК не е случайно въведена нормативна техника. От една страна, подобен подход се стреми да разграничи законодателната дейност на Народното събрание от тази при приемането на останалите законови актове. От друга страна, поставената задача от чл. 155, ал. 1 от Основния закон е да се създаде трайност на регулираните обществени отношения, което изцяло кореспондира във формален смисъл с принципа на правовата държава в чл. 4, ал. 1 от КРБ. Въпреки посочената абсолютна процесуална предпоставка за конституционносъобразността на ЗИДК от 2023 г., XLIX Народно събрание въвежда допълнения и извършва изменения между първо и второ четене, несъвместими с предмета и обхвата на първоначално внесен закон. Те се появяват за целите на второ гласуване на 19.12.2023 г. Това процесуално неизпълнение на чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ е допуснато по отношение на следните текстове от проекта на ЗИДК:

- а) изр. 2 от чл. 65, ал. 1 (§ 3);
- б) чл. 91б, ал. 1 (§ 5);
- в) чл. 93, ал. 2 (§ 6);
- г) чл. 99, ал. 5 (§ 7);
- д) чл. 99, ал. 7 (§ 7);
- е) чл. 110 (§ 9);
- ж) чл. 127, т. 5 (§ 12);
- з) чл. 127, т. 6 (§ 12);
- и) чл. 129, ал. 2 (§ 14);
- к) чл. 130б, ал. 2, т. 2 (§ 17);
- л) чл. 130б, ал. 3, т. 2 (§ 17);
- м) чл. 130б, ал. 4 (§ 17);
- н) чл. 130в (§ 18);
- п) чл. 132а.

6. Мотивиране на конституционните изменения

Историческото тълкуване на всеки нормативен акт предполага да се анализира неговата предварителна аргументация. В конкретната законодателна процедура по изменението на Конституцията обосновката за предприемането на шестата поправка се съдържа в мотивите към ЗИДК. В §1а, т. 2 от Допълнителните разпоредби на Закона за нормативните актове се поставя задължително условие Законът за изменение и допълнение на Конституцията да съдържа обосновка. Но не каквато се възприема от вносителите на предложенията. Тя не бива да е формална. Изискванията към съдържанието на мотивите на закона за изменение или допълнение на Конституцията са да се посочат:

1. причините, които налагат приемането им;
2. целите, които се поставят;
3. финансовите и други средства, необходими за прилагането на новата уредба;
4. очакваните резултати от прилагането, включително финансовите, ако има такива;
5. анализ за съответствие с правото на Европейския съюз (ЕС).

Стабилността на извършваните изменения на регулираните конституционни обществени отношения се постига с мотивиране на предложенията. В аргументацията на Народно събрание не могат да се открият доказателства за настъпили значителни политически, икономически или ценности промени в обществото, налагащи подобно изменение. Невинаги значителният брой вносители гарантира висока парламентарна подкрепа и обществено доверие. Предложенията през 2023 г. са внесени от 166 народни представители – с 14 по-малко от тези през 2015 г., но са подкрепени от най-малкото квалифицирано мнозинство в най-новата българска парламентарна история. Това е така, защото, в сравнение с предходните пет изменения не са изложени подробно аргументите за инициране на точно тази конституционна промяна, в този обхват, в този конкретно вид на всяка предлагана разпоредба. Проведените заседания на Комисията по конституционни въпроси изпълниха ролята на едностранни изслушвания и монологични изложения. Те не съдържаха дискусия.

Изброените несъвършенства в процедурата по приемане на ЗИДК дават насока, че XLIX Народно събрание не е разполагало с процесуална компетентност да приеме значителна част от гласуваните промени.

III. По съдържанието на искането

1. Оспорване на § 1 от ЗИДК (чл. 23), с който науката, образованието и културата се провъзгласяват за национални ценности

При анализа на нормативното съдържание на КРБ вече бяха изяснени характеристиките на разпоредбите, разположени в отделните ѝ части. Систематичното тълкуване на оспорения пред КС текст на изр. 1 от чл. 23 показва, че е позициониран в Глава първа „Основни начала“, която се състои от общите разпоредби на конституционния акт. Нормата на чл. 23 намира изрично продължение в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ и по-специално в чл. 54 с материалноправен характер. Заслужава адмирации въздигането във висши духовни ценности на признатите от епохата на българското Възраждане национални достижения, каквито са науката, образованието и културата и включването им в основните начала на КРБ. Това водещо начало е заложено като държавен

приоритет в логическо единство със следващото изречение второ от същата норма: „Държавата създава условия за свободното им развитие и ги подпомага“. Опосредствено то е в пълен синхрон с правомощията на Народното събрание (чл. 84, т. 1, т. 14, т. 15, т. 17), на президента на републиката (чл. 98, т. 8 и чл. 101), на Министерския съвет (чл. 105 и чл. 107).

Предложението е гласувано три пъти в съответствие с чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §1 (чл. 23) не противоречи на Конституцията на Република България.

2. Оспорване на § 2 от ЗИДК (чл. 64) относно мандата на Народното събрание

Промяната въвежда непрекъсваемост в дейността на Народното събрание. Историкоправният анализ показва, че в три легислатури (XXXVI Народно събрание, XXXVIII и XXXIX Народно събрание) са внасяни предложения за изменение и допълнение на Конституцията, свързани с промени в чл. 64 от КРБ, които завършват неуспешно¹⁹. Мотивите за внасянето на нови редакции се съдържат в непълнотата на Основния закон, позволяваща държавата да остане без парламент за известен период от време²⁰. В тези опити за подобряване на конституционната норма не е била намерена точната формулировка.

Прекъсването на дейността на постоянния законодателен орган на страната в периода между неуспешно проведена процедура на възлагателен мандат и произвеждането на нови избори е отстранено с промяната на чл. 64, ал. 4 от Конституцията. Това положение рефлектира и върху съдържанието на ал. 2 и ал. 3 на чл. 64. Твърденията в искането за обявяване противоконституционност на тази разпоредба от страна на президента на републиката за „наличието на своеобразно наслагване на мандатите на действащото и новоизбрано Народно събрание“, както и позоваването в искането на група от 48 народни представители на Тълкувателно решение № 5 от 2001 г. по к. д. № 5 от 2001 г.²¹, че „мандатът на Народното събрание започва от деня на изборите“ и с това изменение се нарушава принципът на народния суверенитет, не могат да бъдат споделени. Моето мнение е в противния смисъл, новият текст е в съответствие с чл. 74 и чл. 1, ал. 1 и ал. 2 от КРБ.

По досегашната редакция Народното събрание се разпуска не по-късно от два месеца преди произвеждането на парламентарни избори. Конституирането му като държавен орган е сложен фактически състав, който включва няколко юридически факта: 1) произвеждане на честни и демократични избори; 2) преброяване на гласовете след края на изборния ден

¹⁹ 1) вх. № 102-33-7/19.01.1993 г.; 2) вх. № 102-33-146/18.03.1993 г.; 3) вх. № 102-33-300/20.05.1994 г.; 4) вх. № 102-33-417/1.08.1994 г.; 5) вх. № 954-01-23/30.01.2009 г.

²⁰ „Според тях (вносителите – Р. Н.), това е в противоречие с чл. 1, ал. 1 и чл. 74 от Конституцията, че парламентарната държава не може да остава без парламент дори за точно определен срок“. Аргументите се отнасят до непрекъсваемостта на законодателната власт: „Според вносителите, Конституцията в чл. 111, ал. 3 утвърждава принципа за непрекъсваемост на дейността на изпълнителната власт, като предвижда възможността Министерският съвет, в случаите на прекратяване на правомощията му, да изпълнява функциите си до избирането на нов МС. И след като за този орган въпросът е решен в положителен смисъл, на още по-голямо основание този принцип би следвало да се отнася до народните представители, формиращи върховния законодателен орган на страната. Според тях, идеята за непрекъсваемостта на дейността на НС се свързва и с чл. 74 от Конституцията, съгласно който парламентът е постоянно действащ орган“. Паунов, Х. Ревизия на Конституцията на Република България. София: Фенея, 2013 г., с. 98 – 103.

²¹ Обн., ДВ, бр. 30 от 28.03.2001 г.

от секционните изборителни комисии; 3) определяне на резултатите от районните изборителни комисии след края на изборния ден; 4) разпределение от Централната изборителна комисия (ЦИК) на мандатите за всяка партия и коалиция на национално ниво; 5) разпределение от ЦИК на мандатите в многомандатните изборни райони между спечелилите мандати партии или коалиции; 6) преразпределение от ЦИК на броя на предварително получените мандати от партиите и коалициите в многомандатните изборни райони и окончателно разпределение на мандатите за народни представители в многомандатните изборни райони; 7) персонифициране на мандатите по кандидатски листи според броя на получените валидни предпочитания (преференции) и подреждането на кандидатите в листата; 8) кандидатите за народни представители, избрани в два многомандатни изборни района, са длъжни в едномесечен срок от узнаването писмено да заявят в Централната изборителна комисия в коя листа желаят да останат избрани; 9) свикване на Народното събрание от президента на републиката; 10) откриване на заседанието от най-възрастния народен представител и полагането на клетва от народното представителство.

Завършващият, последен юридически факт по конституиране на Народното събрание като държавен орган, е полагането на клетвата, а не изборите. От момента на затваряне на изборителните урни до заклеването на народните представители е налице един фиктивен законодателен орган. Същинското овластяване с правомощия настъпва след полагането на клетвата на народните представители, когато в пълен състав като колегиален (колективен) орган, Народното събрание може да взема решения и първото от тях е да си избере председател. Хипотезата е сходна с тази на конституирането на общинския съвет по Закона за местното самоуправление и местната администрация – също представителен орган. По досегашната практика в продължение поне на 70 дни, въпреки изричните предписания на чл. 74, изр. 1 и чл. 1, ал. 1, изр. 2 от КРБ, Народното събрание на Република България не функционираше. Новата редакция напълно отстранява този недостатък на българския конституционен модел. Най-сетне това се случва на шестия път и 30 години след първия опит. Това предложение е гласувано три пъти.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §2 (чл. 64) не противоречи на Конституцията на Република България.

3. Оспорване на §3 (чл. 65, ал. 1, изр. 2), §6 (чл. 93 ал. 2) и §9 (чл. 110) от ЗИДК, позволяващи двойно гражданство за народни представители и министри

3.1. С параграф 3 от ЗИДК в чл. 65, ал. 1 се създава изречение второ: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.“ Първоначалният вариант на изменителната разпоредба има друг смисъл: „За народен представител може да бъде избран народен представител, който е навършил 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода.“ Отпаднало е условието „който няма друго гражданство“.

Конституционният законодател не бе забелязал непосредствената свързаност на чл. 65, ал. 1 с чл. 93, ал. 2 и чл. 110, което доведе до поправки на чл. 93, ал. 2 и на чл. 110, като в резултат на това тези текстове бяха гласувани само два, вместо три пъти, каквото е изискването на Конституцията. Впоследствие, между първо и второ гласуване, предложението е допълнено с изречение второ: „За народен представител може да бъде

избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“.

Нормата на чл. 65, ал. 1, изр. 2 има отношение към принципа на народния суверенитет, принципа на равенство на гражданите и принципа на правовата държава.

С поправката бе засегнат персоналният състав на законодателния орган като негова същностна характеристика. Тестът за материална конституционносъобразност на извършените промени показва, че като допуска съставът на законодателния орган (народните представители) да има двойно гражданство, XLIX Народно събрание не съблюдава напълно предвиденото в Тълкувателно решение № 3 по к. д. № 22 от 2002 г. на КС изискване да се запази формата на държавно управление във връзка с организацията и статута на конституционно създаден орган: „Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях“. По този начин конституционният законодател е позволил всички 240 народни представители да имат двойно гражданство. След като е допуснал тази възможност, той е приравнил статута на българския законодателен орган с този на Общото събрание на Организацията на обединените нации. Споделям аргументите, съдържащи се в исканията до КС за обявяване на противоконституционност. В тях прецизно се разкриват полаганите през годините усилия да се отстоява политическата и правна връзка на лицата, заемащи най-висшите държавни длъжности, в съответствие с националния интерес и национална сигурност, както и тези по повод позоваването на практиката на Съда на ЕС при запазване на националната лоялност на заетите в публичния сектор граждани на ЕС. Тази конституционна поправка е в противоречие с чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

На друго основание може да се направи извод за несъответствие с Конституцията на извършената промяна. Основно предназначение на държавните органи, независимо от тяхното наименование, структура и правомощия, е осъществяването на една и съща власт, която според чл. 1, ал. 2 произтича от народа, а те действат от името на държавата, като я ангажират със своята дейност. Пряко свързан с принципа на народния суверенитет е принципът на държавния суверенитет, утвърден в преамбюла и общите положения на Конституцията в чл. 1, ал. 3; чл. 2, ал. 2; чл. 9 и чл. 24, ал. 1 от КРБ (Решение № 7 от 3.05.1999 г. по к. д. № 6 от 1999 г.²²). Самият КС разглежда опазването на държавния суверенитет като висша конституционна ценност (Решение № 3 от 7.03.2019 г. по к. д. № 16 от 2018 г.²³) и определя „регулирането на съществени и устойчиви обществени отношения чрез създаване на закони [...], налагане на данъци, чрез които се осигурява функциониране на държавния апарат“ за негово проявление (Решение № 5 от 10.05.2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.²⁴). В този смисъл допълнението в чл. 65, ал. 1, изр. 2 е в противоречие с чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе относно значимостта на гражданството: „Омаловажаването на тази връзка (гражданството – Р. Н.) между гражданина и държавата като неотделим елемент на отношението на гражданството обезценява миналото и обезсмисля бъдещето на общността като такава“ (Решение № 16 от 27.10.2021 г. по к. д. № 18 от 2021 г.²⁵). Като погледнем в най-близък регионален план, ще се

²² Обн., ДВ, бр. 41 от 4.05.1999 г.

²³ Обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.2019 г.

²⁴ Обн., ДВ, бр. 45 от 10.05.2005 г.

²⁵ Обн., ДВ, бр. 93 от 9.11.2021 г.

окаже, че членове на изброените централни органи на държавната власт, за които длъжности до този момент се изисква притежаването единствено на българско гражданство, след приемане на предложението ще могат да бъдат едновременно български граждани и такива на Република Сърбия, Република Северна Македония, Република Гърция, Република Турция, Грузия, Руската федерация, Украйна, Румъния. Някои от изброените държави са част от НАТО и/или Европейския съюз, но някои не са. С едни водим исторически спорове, а с други даже имаме дипломатически разногласия. Предвид правомощията от най-висш порядък на Народното събрание, Министерски съвет и президента на републиката, включително и такива да се обявява война, военно и извънредно положение, свързани с управление на външната и вътрешната политика на страната, по опазване на обществения ред и гарантиране на националната сигурност, може да се открие в предложението за конституционна промяна на чл. 65, ал. 1 по-голяма заплаха за българската държавност от премахването на четири думи.

Към изложеното бих допълнила и опасенията си по повод предмета на настоящата конституционна проверка. Напълно реална хипотеза е след 2-3 години съставът на обикновено Народно събрание да включва 160 народни представители с двойно гражданство. На основание чл. 160 от КРБ няма да има пречка това квалифицирано мнозинство да реши да се произведат избори за Велико народно събрание с цел приемане на нова Конституция с неподозирано от днешна гледна точка съдържание. И историческият път на България да се преобърне по най-неочакван начин. Въпросът за институционалния интегритет е ключов за бъдещето на националната ни държава. Той няма за предмет сравнителни аналогии с други големи или малки държави, тъй като историческите, демографските и политическите условия, в които се е развивала и съществува днес съвременна България, са специфични, за да бъде допусната подобна нормотворческа авантюра.

Сред каталога от права „възможността на българските граждани да бъдат избирани за народни представители е едно от основните и с най-голяма обществена значимост политическо право“ (Решение № 1 от 8.03.1994 г. по к. д. № 22 от 1993 г.²⁶). Извършените промени позволяват да възникнат две различни категории народни представители: притежаващи единствено българско гражданство и притежаващи двойно гражданство. Този двоен статут ще породи неминуемо затруднения за функционирането на българския парламент в международните отношения. Намирам създаването на такова разграничение в статута на народните представители за несъответстващо на чл. 6, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ. Поставеното изискване за уседналост през последните осемнадесет месеца за народните представители с двойно гражданство е дискриминационно условие и страда от същия материалноправен порок. Освен изброените недостатъци изменителният текст не е гласуван три пъти, което е нарушение на чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §3 (чл. 65, ал. 1, изречение второ) противоречи на Конституцията на Република България.

3.2. Оспорване на § 6 (чл. 93 ал. 2)

Изменението на тази разпоредба настъпва при второто гласуване и нормата не фигурира в първоначалния вариант, поради което в противоречие с чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ не е гласувано три пъти.

²⁶ Обн., ДВ, 25 от 25.03.1994 г.

Извод: В процесуалноправен аспект §6 (чл. 93, ал. 2) противоречи на Конституцията на Република България.

3.3. Оспорване на §9 от ЗИДК (чл. 110)

С това изменение се допуска приравняване на статута на народните представители с този на министрите относно възможността за избиране за членове на Министерски съвет на лица с двойно гражданство. Може отново да се отбележи това, че с така посочената възможност е налице пряко засягане на принципа на народния суверенитет и застрашаване на държавния суверенитет по повод „опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността на гражданите, гарантиране на сигурността и правния мир, външната и вътрешната политика на републиката, управление на публичната държавна собственост и др.“ (Решение № 5 от 10.05.2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.), в нарушение на чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Първоначалният вариант предвижда да се заличи думата „само“. Между първо и второ гласуване е добавен текстът „като условието по чл. 65, ал. 1, изречение второ не се прилага“. Ето защо, е допуснато нарушение на чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §9 (чл. 110) противоречи на Конституцията на Република България.

4. Оспорване на § 5 от ЗИДК (чл. 91б), с който се въвеждат принципите за избора изцяло или отчасти на надзорни административни органи от квотата на Народното събрание и подкрепящите този избор парламентарни мнозинства

С това изменение Народното събрание поставя акцент върху формирането на надзорните органи като една от разновидностите на административния орган, наред с Министерския съвет, министър-председателя и министрите (най-типичните и исторически най-рано създадени органи на изпълнителната власт). В искането си до КС държавният глава критикува нормата на чл. 91б, ал. 1 от КРБ, в която не се предвижда квалифицирано мнозинство за предсрочно прекратяване на мандата на членове на надзорни органи, излъчени от Народното събрание: „в нея става дума единствено за избор на членове на органи от парламента, т. е. само за първоначалния момент на възникване на даденото правоотношение, но не и за крайния, а именно – прекратяването му чрез решение за освобождаване на членовете на съответния орган.“

Конституционният съд „приема, че държавата е свободна да създаде органи с контролни функции“ (Решение № 21 от 14.11.1996 ж. по к. д. № 19 от 1996 г.²⁷). „В създаването и закриването на административни органи Министерският съвет е ограничен от Конституцията и законите. Понеже Народното събрание също може да създава административни органи, например за изпълнението на приети от него закони, само то може да ги преобразува и закрива, доколкото не е овластило Министерския съвет с подобни правомощия.“ (Решение № 5 от 7.07.1994 г. по к. д. № 3 от 1994 г.²⁸).

Характерна особеност на надзорните органи е тяхната независимост от Народното събрание, което ги е излъчило: „Законодателят е длъжен сред различните възможни модели за създаване [...] да избере този от тях, който в най-голяма степен съответства на характера

²⁷ Обн., ДВ, бр. 102 от 29.11.1996 г.

²⁸ Обн., ДВ, бр. 58 от 19.07.1994 г.

на органа, неговата независимост и значението му за цялото общество. Извън компетентността на съда е да дава указания за начина на използване на различните принципи (квотен, паритетен, ротационен и др., по отделно или в съчетание) при създаване на независими органи. Във всички случаи обаче спазването на принципа на политическия неутралитет при създаването и функционирането [...] е от решаващо значение за конституционнoсьобразността на уредбата“ (Решение № 10 от 25.06.1999 г. по к. д. № 36 от 1998 г.²⁹). За разлика от Министерския съвет или отделни министри, към които народните представители имат право на въпроси и питання, както и гласуването на вот на недоверие на министър-председателя или Министерски съвет, съставът и самите тези надзорни органи, не могат да бъдат подлагани на споменатите форми на парламентарен контрол. Те могат да предоставят информация относно своята дейност – сведения и документи (чл. 80 от КРБ). Нищо повече.

Друга проявна форма на институционалната независимост от парламента в този случай е невъзможността Народното събрание да прекрати предсрочно мандата по собствена воля на някой от членовете на такава структура. „Мандатността гарантира стабилност и независимост на съответния публичноправен орган. Предсрочното прекратяване на мандата е допустимо по изключение и само при настъпване на такива обстоятелства, които обективно отнемат възможността да се изпълняват задълженията, възложени с мандата, както и при подаване на оставка. [...] Във всички тези случаи основанията за предсрочно прекратяване на мандата са обективни причини – смърт, влизане в сила на присъда, с която е наложено наказание лишаване от свобода за умишлено престъпление, фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията за определен срок (включително тежкото физическо или психическо заболяване, последното водещо и до поставяне под запрещение) или пък подаване на оставка.“ (Решение № 9 от 30.09.1994 г. по к. д. № 11 от 1994 г.³⁰). „Относно индивидуалния мандат е прието, че произволно въвн от основанията, които можем да извлечем от Конституцията, респ. определения от нея закон, мандатните членове на държавния орган не могат да бъдат уволнявани, съкращавани и отстранявани под никаква форма и под никакъв предлог“ (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.³¹). Същото важи и за правомощията на президента на републиката: „Конституционният съд приема, че при мандатност основанията за предсрочно прекратяване на индивидуалния мандат трябва да бъдат винаги или обективни факти, които не допускат субективни интерпретации, или оставка. Възникването на тези обстоятелства води до едни и същи правни последици, независимо от органа, който е оправомощен да прекрати мандата.“ (Решение № 10 от 25.06.1999 г. по к. д. № 36 от 1998 г.³²). Той също не разполага с компетентност да отзовава от длъжност веднъж назначените от него членове в съответния орган, тъй като както държавният глава, така и Народното събрание не излъчват в тези органи свои лични представители, на които да дават инструкции как да упражняват своята дейност. Те попълват персоналният състав на административни структури въз основа на професионални критерии, предвидени в съответния устройствен закон. Личният ми 6-годишен опит в периода 2004 – 2010 г. в този смисъл го доказва по категоричен начин. Тези особености в статута на независимите органи обясняват защо

²⁹ Обн., ДВ, бр. 60 от 2.07.1999 г.

³⁰ Обн., ДВ., бр. 87 от 25.10.1994 г.

³¹ Обн., ДВ, бр. 102 от 30.12.2010 г.

³² Обн., ДВ, бр. 60 от 2.07.1999 г.

принципите в чл. 91б, ал. 1 се прилагат при избора, но не и при предсрочното прекратяване на мандата на член от парламентарната квота в тези органи.

По друг начин стои въпросът с разпоредбата на ал. 2 на чл. 91б, която указва, че „решенията за избор се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон“. Проблем поражда изискването квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители да избира членовете на надзорните органи, когато това е предвидено в закон. Нормативното решение противоречи на чл. 81, ал. 2 от КРБ и чл. 5, ал. 1 и ал. 2 от КРБ. Недопустимо е в който и да е специален административен закон да се възлагат правомощия на Народното събрание, които не съществуват по Конституция. Не е приемливо и самата Конституция да поражда противоречиви текстове, защото се нарушава принципът на правна сигурност, правна стабилност и предвидимост, на легитимните правни очаквания. Освен това поставянето на подобни високи прагове е контрапродуктивно. Все по-трудно се постига политическо съгласие през последните 3 години и подобен законодателен подход при фрагментираните състави на легислатурите единствено ще доведе до блокаж на нормалното функциониране на тази част от изпълнителната власт.

Разпоредбата не е гласувана три пъти в противоречие с чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §5 (чл. 91б, ал. 2) противоречи на Конституцията на Република България.

6. Оспорване на §7 (чл. 99) и §8 (чл. 102, ал. 3, т. 3) от ЗИДК, което засяга начина на формиране на служебното правителство, неговите правомощия и отмяна на правомощие на президента да издава указ за разпускане на Народното събрание

6.1. §7 (чл. 99, ал. 7) от ЗИДК

Правомощията на Министерски съвет са описани в едноименната глава пета на Конституцията. Структурата и дейността на правителството са уредени на законово ниво в Закона за администрацията (глава четвърта „Органи на изпълнителната власт“, чл. 19 – 28). Друг е въпросът защо това е така и относимата материя не се намира в самостоятелен нормативен акт. Разлика между статута на парламентарно излъченото правителство и това, назначено от президента, не съществува според конституционната практика. Освен това дейността на служебното правителство не може да бъде ограничавана със закон (Тълкувателно решение № 20 от 23.12.1992 г. по к. д. № 30 от 1992 г.³³). Ето защо, чл. 99, ал. 7 от КРБ като законова делегация надхвърля правомощията на обикновеното Народно събрание и навлиза в компетентността по чл. 153 и чл. 158, т. 3 от КРБ на Велико народно събрание. Освен това нормата не е гласувана три пъти в противоречие с чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §7 (чл. 99, ал. 7) противоречи на Конституцията на Република България.

6.2. §7 (чл. 99, ал. 5) от ЗИДК

Неодобриение предизвиква текстът на ал. 5 от чл. 99 (§7).

³³ Обн., ДВ, бр. 1 от 5.01.1993 г.

Дискусионен и проблематичен е текстът на чл. 99, ал. 5 от КРБ. Вън от този конституционен модел на ВНС, президентът на републиката, в противоречие с изискването за баланс между институциите в тълкувателната практика на КС, е изключен от процеса на самостоятелен подбор и назначаване на служебно правителство. Вменена му е ролята на формален участник в държавното управление. Той е лишен от преценка в това отношение. Длъжен е да се съобрази със списък от висши длъжностни лица, на които да предложи да поемат ръководството на българската държава в периода на предизборната кампания. В този смисъл му е отнета съществена процесуална компетентност: „Президентът на републиката е държавен глава на страната и има важни функции в процедурата по образуване на правителство.“ (Тълкувателно решение № 14 от 12.09.1995 г. по к. д. № 23 от 1995 г.³⁴).

Често пъти при приемането на ЗДИК се чуваха сравнителни квалификации, доста неподходящи и неточни, че в тази хипотеза държавният глава действа в условията на „обвързана компетентност“. Оставям настрана факта, че президентът на републиката не е административен орган, за да има подобно правомощие. Но да приемем, че този термин се използва в конституционната практика относно негово правомощие спрямо органи на съдебната власт. Най-важната особеност на обвързаната компетентност като административноправен институт предполага съобразяването на административния орган с едно единствено законово изискване и президентът „поставен в условията на обвързана компетентност, [...] означава, че той не разполага с избор измежду юридически равностойни варианти“ (Тълкувателно решение № 2 от 28.03.2002 г. по к. д. № 2 от 2002 г.³⁵). В конкретния случай държавният глава е изправен пред избор от няколко възможности.

Случващото се през последните седмици, в изпълнение на конституционното предписание, свидетелства за несполучлив опит да се из земе компетентност от правомощията на държавния глава. Този опит води след себе си до висока политизация в нарушение на принципа на народния суверенитет, вместо да я изолира от процеса на формиране на правителството, до липсата на отчетност на служебния министър-председател както пред президента на републиката, така и пред Народното събрание. Новата норма е в нарушение с постигнатото равновесие на властите, в което участва и държавният глава: „Създателите на Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции – Народно събрание, президент, вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт. Тяхното особено място в държавната йерархия е посочено и в тълкувателно решение № 14 от 1995 г. по к. д. № 23 от 1995 г. на Конституционния съд (ДВ, бр. 85 от 1995 г.), което прогласява ненакърнимостта на материалните предпоставки за осъществяване на дейността им. Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начина на формиране, основните правомощия и баланса между тях, определени от Великото Народно събрание, са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), правовата държава (чл. 4 от Конституцията) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).“

³⁴ Обн., ДВ, бр. 85 от 22.09.1995 г.

³⁵ Обн., ДВ, бр. 35 от 5.04.2002 г.

(Тълкувателно решение № 3 от 2003 г.). В този материалноправен контекст разпоредбата на чл. 99, ал. 5 не съответства на чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ. Тази норма не е гласувана три пъти в нарушение с чл. 155, ал. 1 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Механичното въвеждане на чужд конституционен модел при формиране на служебно правителство поражда сериозни възражения. Номинираните висши държавни длъжности не са подходящи за изпълнение на задачата да поемат поста по няколко причини:

Първо, става въпрос за мандатни органи или членове на такива органи. „Мандатът се определя като особена публична служба в интерес и в полза на обществото за определен срок. За конституционното право то има ясно изразено съдържание – пълномощие за осъществяване на власт. Прегледът на конституционните разпоредби, уреждащи мандат, показва, че мандат е срокът, в който държавният орган осъществява предоставените със създаването му държавни функции“ (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.). Това обстоятелство не предполага съчетаване на правомощията с тези на служебен министър-председател, избран от парламента или назначаван от президента на републиката. За да изпълни повелята на Конституцията, решилият се да встъпи като служебен министър-председател, трябва да прекрати предсрочно мандата си на основание подаване на оставка. За да възникне отново мандатното му правоотношение, Народното събрание трябва след приключване на премиерстването отново да го избере. Поражда се сложна, изпълнена с напрежение процедура.

Второ, никой от този списък не е приемал да ангажира своята компетентност с цялостното управление на държавата, когато е давал съгласието си да бъде избран от парламента на позицията председател на Народното събрание, управител или подуправител на Българската народна банка, председател или заместник-председател на Сметната палата и омбудсман или негов заместник.

Трето, подборът се прави от състава на специализирани административни независими органи с цел създаването на временен едноличен държавен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. В това обстоятелство може да се открие проблем и ще се опитам да обясня накратко какъв е той.

Посочването на председателя на Народното събрание като първо по ред, а вероятно, и най-желано предложение за служебен министър-председател (нова правна фигура в Конституцията) предоставя в ръцете на може би най-силно ангажираната в партийно отношение висша длъжност в държавата, доколкото се излъчва от най-голямата парламентарна група, да осъществява оперативното ръководство на страната във възможно най-политизирания период – предизборната кампания. Тази възможност противоречи на принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и ал. 3), на разделението на властите (чл. 8) и на политическия плюрализъм (чл. 11, ал. 1). Като се има предвид основната задача, която стои пред служебното правителство – да проведе честни и демократични избори, пред личността на който и да е председател на парламента стои моралният въпрос как ще постигне една неутрална управленска среда. От тази гледна точка балансът между властите е нарушен чрез извършеното непряко обединяване на законодателната и изпълнителната власт при постоянно действащ парламент. Опасенията се запазват, като се има предвид, че председателят на Народното събрание и служебният премиер се спояват в едно цяло и се получава своеобразна синергия. За да се изпълни условието за определяне на лицето за служебен премиер, пълномощията на председателя на Народното събрание трябва да бъдат предсрочно прекратени и парламента по общия ред да избере негов заместник

(Тълкувателно решение № 19 от 15.12.1992 г. по к. д. № 28 от 1992 г.³⁶). Тази хипотеза предизвиква най-малкото неудобство. Но тя противоречи и на всякаква политическата логика – провалилият се в опита да състави редовно правителство състав на парламент излъчва своя председател, който в допълнение получава възможност да ръководи изпълнителната власт.

Следващата група от висши длъжности, на които ЗИДК поверява ръководството на страната, това е тази на управителя и подуправителите на Българската народна банка (БНБ). Особеностите на този контролен финансов надзорен орган, който има за основна функция грижата за финансовата (банковата) политика на конкретен сектор на държавната власт, поражда още по-сериозни възражения от правно естество. Те са свързани със статута на националните банкови институции, каквато е БНБ, в Европейския съюз и ангажиментите на българската държава в тази насока.

„С подписването на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз³⁷ и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила³⁸ тя (Република България – Р. Н.) става страна по учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз (с техните изменения и допълнения) и приема съдържанието им, което е първично общностно право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи, техните компетенции и актовете им. Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България.“ (Тълкувателно решение № 3 от 5.07.2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г. на КС³⁹). Такъв учредителен договор с международен характер е Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), превърнал се в част от националното законодателство на Република България по предвидения в Конституцията ред. Като такъв той има по-особен статут, пак въз основа на КРБ: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“ (чл. 5, ал. 4). Нормата на чл. 99, ал. 5, изр. 2 в настоящата ѝ редакция е противоконституционна.

От момента на присъединяване към ЕС, управителят на БНБ става член на Генералния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ), която е основната институция на валутния съюз със седалище в гр. Франкфурт на Майн, а когато България стане член на еврозоната, той ще бъде и в състава на Управителния съвет на Европейската централна банка. Две разпоредби: чл. 130 от ДФЕС и чл. 7 (Протокол № 4) за устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка изключват поставянето в зависимост на ръководния екип на БНБ от каквито и да било влияния, включително и вътрешнополитически: „При упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени им в съответствие с Договорите и Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, нито Европейската централна банка, нито национална централна банка, нито някой от членовете на техните органи за вземане на решения имат право да искат или да приемат указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, *от правителство на държава-членка или от някой друг орган* (к. м. – Р. Н.). Институциите, органите, службите или

³⁶ Обн., ДВ, бр. 103 от 22.12.1992 г.

³⁷ ОВ L 157, 21.6.2005 г., с. 11 – 27.

³⁸ Обн., ДВ, бр. 40 от 12.05.2005 г., в сила от 12.05.2005 г.

³⁹ Обн., ДВ, бр. 61 от 13.07.2004 г.

агенциите на Съюза, както и правителствата на държавите-членки се задължават да спазват този принцип и да не се стремят да оказват влияние върху членовете на органите за вземане на решения на Европейската централна банка или на националните централни банки при изпълнение на техните задачи.“ Нещо повече. С помощта на чл. 131 от ДФЕС са заложени гаранции за изпълнението на това изискване: „Всяка държава-членка гарантира, че нейното национално законодателство, включително уставът на централната ѝ банка, е в съответствие с разпоредбите на Договорите и с Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ“. Вместо да осигури спазването на това правило, XLIX Народно събрание го погазва. Приемам, че тази част от ЗИДК нарушава ангажимента на България да участва в изграждането и развитието на Съюза (чл. 4, ал. 3) като израз на принципа на правовата държава, което е в противоречие и с чл. 5, ал. 4 от КРБ.

Относно възможността за избор на председателя на Сметната палата и неговите заместници заслужава да се обсъди дали е допустимо национален централен административен орган, ангажиран с контрола за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно устройствения на Палатата закон и международно признатите одитни стандарти, да бъде намесван в политическите процеси и да бъде поставян в позиция да контролира сам себе си, след като приключат ангажиментите му на служебен министър-председател.

По своя замисъл омбудсманът и неговият заместник са контрапункт на административните органи, включително и министър-председателя (служебен премиер). Омбудсманът е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи. Несъвместимостта в правното положение на тези два различни административни органа се съдържа в статута и правомощията на омбудсмана, на когото държавните органи (служебен министър-председател) са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба, и да му оказват съдействие във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него. Противоречието се изразява и в правомощието на омбудсмана да прави проверки по постъпилите жалби и сигнали в тези органи; да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации; да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба. Той осъществява и функциите на Национален превантивен механизъм. До вчера лицето е изпълнявало всички тези правомощия, а от следващия ден заема поста, с който понякога е водил спорове, заради които може да е сезирал и Конституционния съд.

На следващо място, това макар и временно институционално раздвоение поставя и въпроса за дискриминационното отношение на ЗИДК, с което въвежда изискване само и единствено определени висши длъжностни лица да заемат поста на служебен министър-председател, за разлика от премиера на редовното правителство, излъчено от Народното събрание. Застъпвам становището за несъответствие с чл. 6, ал. 2 от КРБ по признак „обществено положение“. Като имаме предвид утвърдената тълкувателна практика на КС, че статутът на редовното правителство и този на служебното правителство са еднакви, оказва се, че при формирането на служебното правителство се поставя допълнително изискване към кандидата за премиер – да заема някоя от посочените длъжности. Това е в противоречие и с чл. 110 от КРБ, който не поставя подобно условие.

В този си вариант текстът не е гласуван три пъти. Неговият първоначален замисъл е различен от окончателния. На това основание може да се приеме, че не съответства на чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §7 (чл. 99, ал. 5) противоречи на Конституцията на Република България.

6.3. §8 (чл. 102, ал. 3, т. 3) от ЗИДК

Досегашното правомощие на президента да издава укази за разпускане на Народното събрание не предполагаше приподписването на тези актове от министър-председателя или от министър, защото „без съмнение са насочени директно към сферата на парламента като носител на законодателна власт и се отнасят до взаимоотношения между президента и тази власт“ (Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г. по к. д. № 11 от 1996 г.). Тази норма е гласувана три пъти.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен смисъл §8 (чл. 102, ал. 3, т. 3) от ЗИДК не противоречи на Конституцията на Република България.

7. Относно административното управление на съдебната власт

Преди да пристъпя към коментар на ЗИДК в тази му част ще направя някои общи бележки относно тенденциите в развитието на управлението на независимата съдебна власт в България. Според конституционната практика „Държавните органи са функционално предназначени и структурно обособени да осъществяват, всеки в границите на нормативно определената му компетентност, държавна власт. С оглед обхвата на компетентността им в предметно отношение държавните органи биват различни по характер и компетентност. Системата от всички държавни органи образува държавния апарат, който осъществява държавната власт.“ (Решение № 9 от 4.10.2011 г. по к. д. № 7 от 2011 г.⁴⁰).

Седмото велико народно събрание създава през 1991 г. общ орган на съдебната власт, наречен „Висш съдебен съвет“ (ВСС). Концепцията за функциите на този орган е той да упражнява компетентност по отношение на всички подразделения на съдебната власт: съд, прокуратура, следствие. Той принадлежи на цялата съдебна власт, затова е „съдебен“, а не защото се отнася единствено до съдиите. Названието му произтича от наименованието на глава шеста „Съдебна власт“ от КРБ. Постоянно действащ орган е (Тълкувателно решение № 1 от 23.03.2004 г. по к. д. № 1 от 2004 г.⁴¹).

„Висшият съдебен съвет е нова институция в държавната организация на Република България, създаден по примера на някои европейски държави. Дефинитивно той е орган на съдебната власт. От неговите правомощия става ясно, че не е правосъден, а висш административен орган, който осъществява ръководство на структурите на съдебната власт.“ (Тълкувателно решение № 9 от 3.07.2014 г. по к. д. № 3 от 2014 г.⁴²). Той е „един-единствен център (орган), който според Конституцията е разположен вътре в съдебната система“ (Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г. по к. д. № 1 от 1994 г.⁴³), но „не е част от самата съдебна система, а осъществява само някои функции по администрирането

⁴⁰ Обн., ДВ, бр. 80 от 14.10.2011 г.

⁴¹ Обн., ДВ, бр. 27 от 1.04.2004 г.

⁴² Обн., ДВ, бр. 58 от 15.07.2014 г.

⁴³ Обн., ДВ, бр. 1 от 4.01.1994 г.

й“ (Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г. по к. д. № 11 от 1996 г.⁴⁴). Като такъв „не е правораздавателен орган и не участва в правораздаването (в юрисдикционната дейност)“, но разполага с „компетентности по назначаване, повишаване, понижаване, преместване и освобождаване от длъжност на магистратите (съдии, прокурори и следователи), включително предложенията за освобождаване и назначаване от президента на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд и на главния прокурор. Това са компетентности по управление, а не компетентности по правораздаване.“ (Тълкувателно решение № 17 от 3.10.1995 г. по к. д. № 13 от 1995 г.⁴⁵). По повод на тази му задача „конституционният законодател [...] е създал конституционен механизъм, а именно специален орган, Висшия съдебен съвет, натоварен с отговорността за назначенията на магистрати, който следва да взема решения във всички конкретни случаи и чиято отговорност е да провежда кадрова политика, която да не допуска създаването на „съдебна номенклатура“. (Тълкувателно решение № 3 от 30.01.2018 г. по к. д. № 9 от 2017 г.⁴⁶). В тази връзка „съдиите, прокурорите и следователите се ползват от правото на защита. Актовете на Висшия съдебен съвет, които засягат техни права, като административни актове могат да бъдат обжалвани освен по реда на Закона за висшия съдебен съвет и пред Върховния съд по реда на Закона за административното производство.“ (Тълкувателно решение № 3 от 17.05.1994 г. по к. д. № 1 от 1994 г.⁴⁷).

„Висшият съдебен съвет в качеството му на орган, администриращ съдебната власт, не може да осъществява подзаконова нормотворческа компетентност, която да произтича пряко от определените му в чл. 130, ал. 6 от Конституцията⁴⁸ правомощия. Конституционното закрепване на тези правомощия обаче не изключва закононото овластяване на ВСС да издава нормативни актове въз основа и в изпълнение на закона. Това е така, защото с изричната норма на чл. 133 от Конституцията организацията и дейността на ВСС, на съдилищата, на прокурорските и на следствените органи се уреждат със закон. Очевидно е, че при необходимост да се издават правилници и наредби, произтичащи от Закона за съдебната власт, то това не може да бъде направено нито от Министерския съвет, нито от министъра на правосъдието. При това с подзаконов нормативни актове ВСС не би уреждал единствено свои вътрешноорганизационни въпроси, а в изпълнение на конституционните си правомощия следва да може да регламентира отношенията, свързани с общото функциониране на системата на съдебната власт.“ (Тълкувателно решение № 9 от 3.07.2014 г.).

Характерна цел на реформата на съдебната власт от 2023 г. е същата да обхване възможно най-широк кръг фундаментални по своя характер обществени отношения, свързани с устройството и функциите на основните конституционни органи от

⁴⁴ Обн., ДВ, бр. 66 от 16.08.1996 г.

⁴⁵ Обн., ДВ, бр. 93 от 20.10.1995 г.

⁴⁶ Обн., ДВ, бр. 12 от 6.02.2018 г.

⁴⁷ Обн., ДВ, бр. 49 от 17.06.1994 г., попр. бр. 52 от 28.06.1994 г.

⁴⁸ Към момента на постановяване на конституционното решение редакцията на разпоредбата е следното:
„Висшият съдебен съвет:

1. назначава, повишава, премества и освобождава от длъжност съдиите, прокурорите и следователите;
2. налага дисциплинарните наказания понижаване и освобождаване от длъжност на съдиите, прокурорите и следователите;
3. организира квалификацията на съдиите, прокурорите и следователите;
4. приема проекта на бюджет на съдебната власт;
5. определя обхвата и структурата на годишните доклади по чл. 84, т. 16.“

административното управление, без за това XLIX Народно събрание да е снабдено с нужната властова компетентност. От досегашния общ орган (ВСС) и Инспекторат към него според първоначалното предложение се създават три: Висш съдебен съвет (§10, чл. 130 – 130а, на досегашния орган са променени правомощията, съставът и начинът на формиране), Прокурорски съвет (§10, чл. 130в) и Инспекторат (§12, чл. 132а). Окончателно са създадени Висш съдебен съвет, Висш прокурорски съвет (ВПС), междуведомственият орган Общо събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет (ОС на ВСС и ВПС) с персонален състав, нови отделни правомощия от тези на ВСС и ВПС и организационни актове, както и Инспекторат към ВСС – орган на съдебната власт.

Историкоправният анализ показва, че през 1991 г. ВСС стартира като единен административен орган по управление на съдебната власт. През 2007 г. към него се създава друг орган – Инспекторат (чл. 132а, обн., ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Институтът на инспектората е типична за администрацията на изпълнителната власт структура, която има контролни функции в Министерския съвет и министерствата. От Министерство на правосъдието тази структура е преместена във ВСС и КС на това основание я разглежда вече като орган на съдебната власт (Тълкувателно решение № 12 от 27.09.2022 г. по к. д. № 7 от 2022 г.⁴⁹). Предполагаемата причина за това е постигането на по-голямо съдийско самоуправление и максимална независимост на съдебната власт. През 2015 г. поради вътрешното обособяване във ВСС на Съдийска колегия и Прокурорска колегия се създава и друг орган – Пленум към ВСС (чл. 129, ал. 2; чл. 130а; 130б, обн., ДВ, бр. 100 от 2015 г.). През 2023 г. ВСС вече се е раздвоил – на ВСС и ВПС; Инспекторатът запазва принадлежността си неясно защо към ВСС; Пленумът от орган на ВСС се е трансформирал в самостоятелен междуведомствен орган, наречен Общо събрание на ВСС и ВПС. На този етап от първоначален единен орган за управление на съдебната власт имаме три такива. Не би било изненадващо обособяването занаяперед на Общото събрание на ВСС и ВПС с автономна компетентност, както и учредяването на инспекторат към ВПС или направо отделянето на инспекторатите на ВСС и ВПС в независими органи на съдебната власт, а защо не и възникването на Висш съвет на следователите и на отделен негов инспекторат.

От направения до тук разбор може да се разсъждава, че последно извършените конституционни промени са насочени единствено към създаването на нови органи, към увеличаване на държавната администрация (тя вече ще е такава на ВСС и на ВПС, на Общото събрание на ВСС и ВПС, на Инспектората на ВСС), която да ги обслужва; към повишаване на бюджетните финансови разходи за издръжката им. Фокусът на политическото внимание е насочен към административното ръководство на съдебната власт, но не и към съдебните органи: съдилищата (правораздават и извършват контрол върху актовете и действията на изпълнителната власт); прокурорските органи (следят за спазване на законността) и към следствените органи (разследват по наказателни дела в предвидените от закона случаи), които осъществяват същинската дейност по защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Това се доказва и от тълкувателната практика на КС, според която както ВСС, така и новият ВСС, ВПС и ОС на ВСС и ВПС са позиционирани вътре в системата на съдебната власт (Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г.), но самите те не са органи на съдебната власт (Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г.). Следователно, ако парламентът имаше намерение да създаде „гаранции за независимо и справедливо правосъдие“, трябваше да извърши промени в

⁴⁹ Обн., ДВ, бр. 78 от 30.09.2022 г.

Гражданския процесуален кодекс (ГПК), Наказателно-процесуалния кодекс (НПК), Административнопроцесуалния кодекс (АПК), като започне с уеднаквяване в наименованието им, и в краен случай да измени Закона за съдебната власт.

8. Промени, засягащи прокуратурата в § 11 (чл. 126), §12 (чл. 127, т. 5 и т. 6) от ЗИДК

Като се присъединявам към значителна част от мотивите на 48-те народни представители за обявяване на противоконституционност на разпоредбите относно промените в административното управление на съдебната власт поради нарушение на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от КРБ, свързани с накръняване на принципите на народния суверенитет, разделението на властите и независимост на съдебната власт, допълвам и свои аргументи относно невъзможността поправката да премине през теста за конституционност поради противоречие с практиката на КС или по други причини.

8.1. Оспорване на § 11 (чл. 126) от ЗИДК

В ал. 1 накрая се добавя „които разглеждат наказателни дела“. Предназначението на тази промяна е да се ограничи във функционален аспект ролята на прокурора в административния процес на досъдебната фаза, пряко свързано с измененията в чл. 127, което противоречи на Решение № 3 от 25.04.2023 г. по к. д. № 18 от 2022 г. на Конституционния съд на Република България⁵⁰.

Създава се нова ал. 3 в чл. 127, която предвижда нова компетентност на неясно какво правно явление. В същата се посочва, че главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон. Това изменение въвежда компетентност и въздига в самостоятелен държавен орган административна структура, която фактически не разполага с правомощия във връзка със своето функционално предназначение. Кое конкретно длъжностно лице от Върховна прокуратура ще предложи на главния прокурор да утвърди методическите правила? Може ли това да са всички прокурори във Върховна прокуратура? Като се има предвид, че главният прокурор представлява и ръководи Върховна прокуратура (чл. 126, ал. 2 от КРБ), като как той сам на себе си ще предложи утвърждаването на методически правила? Единствено държавният орган разполага с компетентност, не и структура на публичната администрация. Този текст не е синхронизиран с предходната алинея и противоречи на принципа на правовата държава, доколкото прави невъзможно прилагането на самата правна норма. По отношение на тази норма констатирам нарушение на чл. 153 и чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Законодателното предложение не е гласувано три пъти и отсъства от §8 на ЗИДК.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §11 (чл. 126, ал. 3) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

8.2. Оспорване на §12 (чл. 127, т. 5 и т. 6) от ЗИДК

Освен че противоречи на Решение № 3 от 25.04.2023 г. по к. д. № 18 от 2022 г. на КС, това изменение извършва мълчалива отмяна на ролята на прокурора в досъдебната фаза на

⁵⁰ Обн., ДВ, бр. 40 от 5.05.2023 г.

административния процес. От българската процесуална практика е премахнат способ за отстраняване на незаконосъобразни бездействия или незаконосъобразни актове на административните органи. В резултат на това, прокурорът занапред няма право да инициира издаването на индивидуални административни актове при бездействия на административни органи. Без да са проведени каквито и да било обществени обсъждания или да е споменато в мотивите на ЗИДК, от българското административно процесуално право се заличава участието на прокурора в административния контрол чрез оспорване на индивидуални и общи административни актове пред непосредствено по-горестоящия орган (чл. 83, ал. 2 от АПК). Ръководено, вероятно, от идеята, че административните актове са само изричните такива, XLIX Народно събрание е отстранило възможността да се защитят правата и интересите на държавата или общините при мълчалив отказ на административния орган, когато предмет на производството са интереси, свързани с държавна или общинска собственост. Все в този ред на мисли е зачеркнато и участието на прокурора в административния контрол в областта на местното самоуправление и местната власт относно прилагането на Закона за устройството на територията, Закона за общинската собственост, Закона за приватизационен и следприватизационен контрол и др. на основание чл. 93, ал. 2, 3 и 4 от АПК. Прокурорът вече няма да може да инициира възобновяване на административни производства по издадени индивидуални или общи административни актове. По този начин се отслабва държавността и не се защитава общественият интерес. Тези изменения противоречат на първоначално заявените намерения на вносителите на предложението за изменение на Основния закон и са приети в нарушение на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Първоначалното предложение за изменение в §9 относно чл. 127, т. 5 от КРБ се различава от приетите впоследствие промени. То, както и това по т. 6 не са гласувани три пъти.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §12 (чл. 127, т. 5 и т. 6) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

8.3. Създаване на Висш прокурорски съвет (ВПС) – нов административен орган на управление в съдебната власт чрез §15 (чл. 130), §16 (чл. 130а, ал. 2), §17 (чл. 130б, ал. 3) от ЗИДК

Единният административен орган на съдебната власт ВСС е премахнат и на негово място е създаден изцяло нов орган в противоречие с Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г., Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. и Тълкувателно решение № 5 от 2008 г. С промяната не се реструктурира, оптимизира от съдържателна гледна точка и прецизират отделни функции на ВСС, а възниква отделен орган, който получава за първи път конституционен живот. Проблемът е, че това е направено от обикновено Народно събрание (при липса на материална компетентност), а не от Велико народно събрание, както изисква чл. 158, т. 3 от КРБ. Неслучайно наименованието на глава шеста е „Съдебна власт“ при цялото многообразие от правораздавателни, прокурорски и следствени органи. Целта е дейността на всички тях да се осъществява, като административно се управлява от един административен орган.

Освен това в чл. 130, ал. 1 е посочено, че прокурорите и следователите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висш прокурорски съвет, което не съответства на Тълкувателно решение № 3 от 2003 г.: „Промяна е също така, ако например [...] прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или

уволняват не от Висшия съдебен съвет, а от друг орган“. Органът е друг не само по наименование, но и по състав, начин на конституиране и правомощия. Налице е нарушение на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от КРБ.

В чл. 130, ал. 2 се въвежда нова процедура за избор и освобождаване на главния прокурор от друг административен орган и се намалява срокът на мандата му, което е излизане извън обхвата на тълкувателната практика на КС по двете решения от 2003 г. и 2005 г. Тази норма не е гласувана три пъти в нарушение на чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

В ал. 3 на чл. 130 с изр. 2 се добавя и един нов аспект на процедурата по избор или освобождаване на главния прокурор, като ролята на президента да издаде указ за назначаването на главния прокурор е минимизирана: „В случай на неиздаване на указ в срок, предложеното от Висшия прокурорски съвет лице се счита за назначено, съответно освободено, като решението на Висшия прокурорски съвет се обнародва“. Правните последици от това нововъведение пораждаат няколко проблема:

Първо, фикцията като правна фигура е позната предимно на гражданското право и е адресирана до множество случаи в правоотношения между гражданите. В публичното право също се среща, но в специфични хипотези. Струва ми се, че този фикционен елемент е заимстван от института на мълчаливото потвърждение на постановлението за налагане на обезпечителни мерки от решаващия орган при непроизнасянето му в срок по чл. 197, ал. 2 от Данъчно-осигурителния процесуален кодекс (ДОПК). Донякъде текстът прилича и на института на мълчаливото съгласие по чл. 58, ал. 4 от АПК. Използването на който и да е пример не може да се препоръча в държавотворен акт по отношение на конституционно създаден орган и при условията на дебалансиране на властите.

Второ, тази разпоредба противоречи пряко на чл. 102, ал. 1 от КРБ, където се казва, че в изпълнение на своите правомощия президентът издава укази. От допуснатата фикционна формулировка излиза, че участието на президента е излишно, щом като без да е направил изрично волеизявление, той някак си се е произнесъл. Интересното е кой би следвало да подпише в този случай указа за назначаване или освобождаване и как ще се обнародва този акт в „Държавен вестник“.

Трето, указите по назначаване или освобождаване на главния прокурор подлежат на контрасигнатура (Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г.). Конституционният законодател е отменил и това правно положение.

Четвърто, с това изречение XLIX Народно събрание е лишило Конституционния съд на Република България от едно негово важно правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 2 от КРБ да се произнесе по искане за установяване на противоконституционност на актовете на президента. Недопустимо е ограничаването на правомощията на КС от парламента при законодателна компетентност по чл. 153 от КРБ. Конституционният контрол е присъщ белег на конституционната юрисдикция и е неприемливо без дискусии това да се прави *ad hoc*.

Този текст не фигурира в първоначалния вариант на ЗИДК и по тази причина в нарушение на чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ не е гласуван три пъти.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §15 (чл. 130) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

С разпоредбата на ал. 2 на чл. 130а се определят съставът и начинът на формирането на новия административен орган. Административният орган по управление на прокурорите и следователите включва доминиращо мнозинство от шестима представители на Народното събрание, намаляване на професионалната квота в органа на трима: двама прокурори и един

следовател. Кариерните въпроси на прокурорите и следователите в България занапред ще се решават от квотата на Народното събрание в съвета, която ще има мнозинство. Главният прокурор може да не е прокурор или следовател, поради което професионалната квота няма да е представена в достатъчна степен. По този начин се появява несъответствие с принципите за разделение на властите (чл. 8 от КРБ) и на независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от КРБ).

Без особено значение за конституционното право е последното изречение в ал. 3 на чл. 130а: „Представители на обществеността и на професионалните организации могат да дават становища за кандидатите и да наблюдават процеса“. Не може да се подкрепи в конституционния акт на една демократична държава да присъства подобно условие.

Правомощията на Висшия прокурорски съвет в чл. 130б, ал. 3 от КРБ спрямо прокурорите и следователите преповтарят тези на Висшия съдебен съвет до изменението през 2023 г. по отношение на съдиите, прокурорите и следователите, което може да създаде предположение, че разделянето на ВСС на ВСС и ВПС преследва по-скоро политически, а не и юридически цели относно кариерното развитие на прокурорите и следователите.

Извод: В материалноправен аспект §16 (чл. 130а, ал. 2 и ал. 3) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

9. Създаване на Висш съдебен съвет (ВСС) – нов административен орган на управление в съдебната власт чрез §14 (чл. 129), §16 (чл. 130а), §17 (чл. 130б, ал. 2) от ЗИДК

Относно назначаването и освобождаването от длъжност на членовете на ВСС по право – председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд в чл. 129, ал. 3 се предвиждат същите условия, като тези за главния прокурор. По тази причина важат посочените вече аргументи за противоконституционност, изложени за чл. 130, ал. 2.

Разпоредбата на чл. 129, ал. 3 не фигурира в първоначалния вариант на ЗИДК и по тази причина в нарушение на чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ не е гласувана три пъти.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §14 (чл. 129) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

Съществуващият досега единен орган на съдебната власт е премахнат. Появява се нов административен орган по управление със същото наименование, но като състав, начин на формиране и компетентност различен и неотговарящ на рамката, заложената от Седмото велико народно събрание и тълкувателната практика на КС. Кадровият орган на всички съдии, прокурори, следователи е останал единствено такъв за съдиите.

По своя състав ВСС вече не се състои от 25 членове, а от 15 (чл. 130а, ал. 1). Двама от тях се избират по право – председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд. Останалите членове от професионалната съдийска квота наброяват осем, а петима са членовете от парламентарната квота. Тук може да се повдигне труден и важен въпрос, свързан с баланса на властите, с оглед на правомощията които притежава този орган занапред. Аргументите на вносителите са, че така се редуцира политическата квота. В тази концепция прави впечатление следното:

Първо, държавната власт произтича от народа. Парламентарната квота и в двата административни органа (ВПС и ВСС) се излъчва от представителен орган – Народното събрание. Във ВСС професионалната квота е прекомерно голяма. „Прекият избор“ на

членовете от професионалната квота на практика не е санкциониран от никой държавен орган. Откъде произтича държавната власт тогава на този административен орган? От волята на граждани на държавни длъжности в системата на съдебната власт.

Второ, като се има предвид, че професионалната квота ще е две трети от състава и че органът разполага с правомощия да издава подзаконовни актове в областта на кадровото развитие на съдиите, в един момент ще се окаже, че съдийското самоуправление няма да подлежи на контрол от други органи на държавната власт.

На тези основания намирам така формиран съставът на ВСС за нарушение на принципа на народния суверенитет по чл. 1, ал. 2 от КРБ и на принципа за разделение на властите по чл. 8 от КРБ.

В чл. 129, ал. 1 от КРБ се предвижда, че съдиите се назначават, повишават, понижават, преместват и освобождават от длъжност от Висш съдебен съвет, който макар да е със същото наименование, се състои от друг брой членове, с друго съотношение на квотите, а правомощията му се отнасят единствено до съдии. Това обстоятелство не съответства на Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г., Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. и Тълкувателно решение № 5 от 2008 г. Налице е нарушение на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §15 (чл. 130) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

10. Създаване на нов междуведомствен орган на съдебната власт – Общо събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет чрез §17 (чл. 130б, ал. 4-6) от ЗИДК

Радикалните трансформации, които се правят със ЗИДК, се доказват с появата в последния момент на междуведомствен орган, който трябва да поеме част от функциите на досегашния Пленум на ВСС.

Първо, названието на този орган указва по-скоро за вътрешен орган на субект на гражданското или търговското право, но не и за административна междуведомствена структура.

Второ, съставът на този орган преповтаря състава на ВСС и ВПС.

Трето, правомощията му повтарят тези на Пленума на доскорошния единен ВСС.

Създаването на този орган е в противоречие с чл. 153 и чл. 158, т. 3 от КРБ, като измененията не са съобразени с Тълкувателно решение № 18 от 16.12.1993 г., Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. и Тълкувателно решение № 5 от 2008 г.

Този текст не е гласуван три пъти в противоречие с чл. 155, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §17 (чл. 130б, ал. 4-6) от ЗИДК противоречи на Конституцията на Република България.

11. Промени относно статута на главния инспектор и инспекторите по §19 (чл. 132а, ал. 4, изр. 2) от ЗИДК

Относно твърденията в искането на 48-те народни представители, че нововъведената забрана след приключване на мандата главният инспектор и инспекторите да нямат право да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и да могат да се пенсионират по ред, определен със закон, е дискриминационна, заемам противоположното становище. Съществуват примери за членове на административни органи, които търпят подобни неблагоприятни последици: Комисия за регулиране на

съобщенията (чл. 26, ал. 5 от Закона за електронните съобщения), Съвет за електронни медии (чл. 27, ал. 1, т. 4 и 5 от Закона за радиото и телевизията).

Може да се приеме, че заемането на длъжност в Инспектората към ВСС е своеобразен връх в кариерното развитие на магистратите. Органът изпълнява контролни функции относно администрирането на делата и преписките от съдиите, прокурорите и следователите. В много голяма степен последващото връщане в същата професионална среда е трудно постижимо житейски и това е обяснимо с натрупалите се служебни отношения на йерархия през годините.

Конституционният съд посочва, че: „Равенството на гражданите пред закона не изключва правото на законодателя да въведе със закон специфични условия и изисквания за упражняване на определена дейност. След като тези условия са еднакви и се отнасят до всички, които я упражняват, те са равнопоставени, независимо от това, че някои от тях не могат фактически да се съобразят с тези условия. Всяка професия има своята особеност. Немислимо е за всички граждани от всички занятия условията да ги упражняват да бъдат едни и същи. Важно е обаче в кръга на тези, които се занимават с една и съща дейност, да има равнопоставеност“. (Решение № 3 от 13.04.2006 г. по к. д. № 4 от 2006 г.⁵¹).

Извод: В материалноправен и процесуалноправен аспект §19 (чл. 132а, ал. 4, изр. 2) от ЗИДК не противоречи на Конституцията на Република България.

Макар да не е засегната от промените в Конституцията разпоредбата на чл. 132а, ал. 6 във връзка с чл. 132а, ал. 1 поставя сериозен проблем със своята конституционность. Възниква основателно въпросът защо след като ВСС бе раздвоен на два органа, компетентността да проверява дейността на органите на съдебната власт (прокурори и следователи) и тази по проверки за почтеност и конфликт на интереси на прокурори и следователи, на имуществените им декларации, както и за установяване на действия, които накърняват престижа на съдебната власт, и такива, свързани с нарушаване на независимостта на прокурорите и следователите, продължава да се извършват от органа на друг административен орган. Едва ли този нормативен подход заслужава подкрепа, с оглед на новата организационна структура на административните органи на управление на съдебната власт.

⁵¹ Обн., ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложените от мен по-горе съображения от материалноправно естество изразявам мнение, че Конституционният съд следва да установи и да обяви противоконституционност на §3 (чл. 65, ал. 1, изречение второ); §5 (чл. 91б, ал. 2); §7 (чл. 99, ал. 5 и ал. 7); §9 (чл. 110); §11 (чл. 126, ал. 3); §12 (чл. 127, т. 5 и т. 6); §14 (чл. 129); §15 (чл. 130); §16 (чл. 130а); §17 (чл. 130б) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), поради противоречието им с чл. 153 и чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 2, ал. 2; чл. 4, ал. 1 и ал. 3; чл. 5, ал. 1 и ал. 3; чл. 6, ал. 2; чл. 8; чл. 9; чл. 24, ал. 1; чл. 81, ал. 2; чл. 102, ал. 1; чл. 110; чл. 117, ал. 2 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

Доколкото са налице съществени нарушения на процесуалните правила (чл. 155 от Конституцията), допуснати при приемането на проекта на ЗИД на Конституцията, моето становище е, че Конституционният съд следва да установи и обяви противоконституционност на целия ЗИДК.

18.04.2024 г.

С уважение,

(
проф. д. н. Райна Николова