



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

София, 8 март 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Красимир Влахов
Константин Пенчев	Янаки Стоилов
Филип Димитров	Соня Янкулова
Таня Райковска	Борислав Белазелков
Надежда Желепова	Десислава Атанасова
Атанас Семов	

при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 08.03.2024 г. конституционно дело №1/2024 г., докладвано от съдия Павлина Панова, съдия Мариана Карагьозова-Финкова и съдия Соня Янкулова.

Производството е във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 08.01.2024 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на §2, 3, 5 (относно чл. 91б, ал. 2), 7, 8, 9, 14 (относно чл. 129, ал. 3) и 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.; ЗИД на Конституцията).

Вносителят, позовавайки се на практиката на Конституционния съд, обосновава възможността закон за изменение и допълнение на

Конституцията да бъде обект на контрол за установяване на противоконституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията и представя разбирането си за обхвата на този контрол.

Според президента посочените в искането му параграфи от Закона за изменение и допълнение на Конституцията са противоконституционни поради противоречие с чл. 153, 155 и 158, т. 3 и 4 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 8 и 117, ал. 2 от Конституцията. Излага конкретни доводи по твърдяната противоконституционност на отделните разпоредби.

Вносителят поддържа, че направените с §2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон водят до съкращаване на установения от Конституцията мандат на Народното събрание и се създават предпоставки за своеобразно „наслагване“ на мандатите на действащото и на новоизбраното Народно събрание, което поставя „отношенията между Народното събрание и президента в нова светлина“ и „създава двусмислие относно началния момент, от който се отчита продължителността на мандата на Народното събрание“. Измененията на чл. 65 и 110 от Основния закон, въведени с §3 и 9 ЗИД на Конституцията, президентът намира за противоречащи на народния суверенитет като „част от основните конституционни принципи, които определят формата на държавното управление по чл. 158, т. 3“. Според вносителя §5 (относно чл. 91б, ал. 2) ЗИД на Конституцията противоречи на принципа на правовата държава – чл. 4, ал. 1 от Конституцията, в двата му аспекта – формален (принципа на правната сигурност, изискването за предвидимост и стабилност на законодателните решения) и материален (справедливостта – поради нееднаквото третиране на идентични случаи). Въведените с §7, т. 1 и 2 във връзка с §8 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 99 от Основния закон президентът определя като подменящи конституционното основание за съставяне на служебен кабинет – не „само статута“ му, но и „целият ред и логика за конституиране, като се променя установеният баланс и взаимодействие на участващите конституционни органи съобразно чл. 99,

ал. 1 – 7 от Конституцията“, чрез което се прекрачва границата на компетентността на обикновеното Народно събрание по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Измененията на чл. 99 от Конституцията счита за нарушаващи и чл. 158, т. 4 от Основния закон с оглед на създадената възможност за ограничаване със закон на правомощията на правителството. Извършените с §14 и 15 изменения на чл. 129, ал. 3 и на чл. 130, ал. 3 от Основния закон вносителят преценява като нарушаващи принципа на правовата държава (изискванията за стабилност и предвидимост), както и принципа на народния суверенитет, поради което твърди, че те не са от компетентността на обикновено Народно събрание.

В искането са изложени фактите относно „процедурата по приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията“, както и разбирането за нейното значение и конституционносъобразно прилагане, което се приема от вносителя за нарушено.

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

В своята практика Конституционният съд последователно поддържа виждането, че макар и да не е предвиден с нарочна конституционна разпоредба, контролът за конституционност, по отношение на приети от обикновено Народно събрание промени в Конституцията, е необходим и се основава на установените конституционни принципи, на конституционното правосъдие като неотделимо от съвременния конституционализъм, на конституционно възложеното основно правомощие за всяка конституционна юрисдикция и на съдържащата се в Основния закон експлицитна уредба на реда и условията за такива промени (в специално посветена на тази материя самостоятелна глава от Конституцията – Глава девета). В мотивите на Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. Съдът отбелязва, че ако такъв контрол липсва, се поражда риск „всяко Народно събрание да може да изменя Конституцията, без да спазва предвидения от чл. 154 и чл. 155 от нея ред за това, както и в нарушение на

чл. 158 от Конституцията да засегне въпроси, които са в компетентност на Велико народно събрание“. В диспозитива на същото тълкувателно решение Съдът постановява, че когато обикновено Народно събрание приеме закон за изменение и допълнение на Конституцията, той подлежи на „общо основание на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея“. Предмет на контрол на такъв закон е „дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и чл. 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 К)“. Тази позиция на Съда се потвърждава и в определенията по к.д. №6/2006 г. и по к.д. №7/2006 г., с които се допускат за разглеждане по същество искания за установяване на противоконституционността на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 27 от 31.03.2006 г., приет от 40-ото обикновено Народно събрание), с който действащият Основен закон е изменен и допълнен. В Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г. Конституционният съд, упражнявайки контрол за конституционност на промените в Основния закон, въведени с разпоредба от този ЗИД на Конституцията, следва вече възприетото, посочено по-горе разбиране, като обявява оспорената разпоредба за противоконституционна.

Съдът в своята практика, изяснявайки съдържанието на предписаното в чл. 158 от Конституцията във връзка с различни тълкувателни въпроси, уплътнява нормативното съдържание на конституционната уредба относно обхвата на изключителната компетентност на Великото народно събрание (ВНС) по чл. 158 от Основния закон, на което единствено, като учредителна власт – първична, оригинерна (в която се конституира носителят на народния суверенитет), е възложено приемането на нова Конституция или извършването на съществена конституционна реформа. По този начин Съдът прави по-ясно различима конституционната рамка на компетентност на обикновено Народно събрание при предприемане на изменения и

допълнения в Конституцията (Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г., Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г., Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г. и Решение №8/2006 г. по к.д. №7/2006 г.). Тази практика очертава и пределите на контрола, осъществяван от конституционната юрисдикция.

Без да се отклонява от възприетата от него позиция, Съдът намира, че значение за произнасянето му във фазата на допустимост имат и следните уточнения:

Като възприема виждането на модерния конституционализъм за обособяване на учредителната и учредената власт (измерение на принципа на разделение на властите) и идеята за рационално осъществяване на учредителната власт при осигурена стабилност на Конституцията, конституционният законодател с разпоредбата на чл. 153 във връзка с чл. 158 от Основния закон възлага изменението и допълнението на конституционните разпоредби на Велико народно събрание и на обикновено Народно събрание и прокарва разграничителна линия в тяхната компетентност. Изменението и допълнението на всички конституционни разпоредби може да бъде извършено от обикновено Народно събрание с изключение на тези разпоредби, предоставени в правомощията на ВНС по смисъла на чл. 158 от Конституцията. Велико народно събрание, състоящо се от 400 народни представители, се избира, за да упражни оригиналната учредителна власт по определени въпроси от неговата компетентност. Този широк демократичен форум е натоварен със специална мисия – да приема изцяло нова конституция или да извършва такива промени на действащата, които са по съществени и значими въпроси на общите дела в държавно организираната общност. На обикновено Народно събрание – учредена власт, е предоставено, също на конституционно ниво, да осъществява изменения и допълнения извън това, което е изключителна компетентност на ВНС. По такъв начин конституционният законодател възлага на обикновено Народно събрание роля на производна учредителна власт, но

реализирана единствено като следва реда и при условията, установени от създателя на Основния закон в Глава девета, които са неподвластни на конституираното чрез общи избори представително учреждение (чл. 158, т. 5 от Конституцията). Само спазвайки тези изисквания, които носителят на суверенитета, чрез ВНС, е въвел в действащия върховен закон на страната, обикновено Народно събрание встъпва в конституционно предвидената му роля на производна учредителна власт – с тази негова роля е свързана компетентността му да извършва промени в Конституцията, но не и промени на Конституцията. Доколкото по своето естество обикновеното Народно събрание е преходно и по дефиниция конюнктурно политическо мнозинство (конотацията не е непременно негативна, но има и такъв потенциал), извън обхвата на неговото овластяване за реформи в Основния закон остава фундаментът на конституционния ценностен порядък, основан на изначалния политически консенсус на суверена.

Конституционният съд отбелязва, че реализирането на народния суверенитет, конституиран в учредителна власт чрез ВНС, е източник на върховенството и на легитимността на Конституцията и те обосновават необходимостта от преценка дали извършените от обикновено Народно събрание конституционни промени са легитимни в степен, съизмерима с легитимирания от ценностния консенсус на суверена Основен закон.

Българската конституция от 1991 г. изрично въвежда изисквания за реда и условията на извършване на такива промени от обикновено Народно събрание. Освен че посочва наименованието на акта, с който обикновено Народно събрание приема промени в Основния закон – „закон за изменение и допълнение на Конституцията“ (чл. 155, ал. 1), конституционният законодател предвижда това да става чрез един значително утежнен процес спрямо обичайния законодателен процес, както и задължението – измененията и допълненията да остават извън кръга от въпроси (чл. 153 от Конституцията), прерогатив на ВНС по смисъла на чл. 158 от Конституцията. Спазването на тези изисквания гарантира придържането на

обикновеното Народно събрание към възложената му роля на производна учредителна власт и нейните конституционни предели, за да бъде осигурен на извършваните от него промени ранг на основополагаща норма. Тези изисквания задават и параметрите на контрола, който конституционната юрисдикция може да осъществява, в случай че приетите от обикновено Народно събрание изменения и допълнения в Основния закон бъдат оспорени пред нея, и имат значение на конституционни стандарти, приложими при преценката на легитимността на конституционните промени в настоящото производство, въведени със ЗИД на Конституцията (приет от 49-ото обикновено Народно събрание, обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

В контекста на изложеното Конституционният съд подчертава, че един закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, се различава от закон, приет по реда на обичайния законодателен процес. Това е законов акт с особен статус: приет е от представителното учреждение, конституирано по реда на общи избори, но в ролята му на производна учредителна власт, по силата на изрично конституционно възлагане, с който се извършват изменения и допълнения в Конституцията. Тази особеност на ЗИД на Конституцията се проектира и на плоскостта на контрола, осъществяван от конституционната юрисдикция. Контролът за конституционност по отношение на законите и другите актове на Народното събрание е предвиден в разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Основния закон като контрол върху актове на учредена (законодателна) власт от специално създадена конституционна юрисдикция, като и двете институции по естеството на тяхното овластяване са съизмерими – те са учредени власти. Това е контрол както за спазване на конституционно установените положения относно законодателния процес, така и съдържателен, като преценката за съответствие се основава на разпоредбите на Конституцията, действащи към момента на отсъждането от Конституционния съд. Доколкото ЗИД на Конституцията е закон, приет от

обикновено Народно събрание, той в този смисъл подлежи на контрол за конституционност на „общо“ основание – чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Като акт на Народното събрание в ролята му на производна учредителна власт обаче тази негова характеристика предпоставя като основание за конституционното производство разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията и има за последица лимитиране на обхвата на контрол от конституционната юрисдикция.

Този контрол има за предмет дали е спазен конституционно установеният ред за осъществяването на ролята на обикновено Народно събрание като производна учредителна власт (чл. 155) и дали приетите изменения и допълнения не навлизат в пределите на изключителната компетентност на ВНС по смисъла на чл. 158 от Конституцията. Тъй като контролът е по отношение на акт на производната учредителна власт, конституционната юрисдикция е обвързана с изискването да гарантира също така извършените промени в Конституцията да не нарушават целостта на Основния закон като единен и безпротиворечив върховен закон на страната, приет от първичната учредителната власт. В своята цялост преценката за конституционност на така извършени промени е преценка дали те са легитимни в степен, съответстваща на легитимността на Основния закон, основана на политическия консенсус на суверена (конституиран в учредителна власт чрез ВНС), който го създава, и следователно тя има като референтен този конституционен текст, който е действащ към и до момента на влизане в сила на оспорените промени, приети от обикновено Народно събрание в ролята му на производна учредителна власт. Конституционно установеният утежнен процес на приемане на промени в Основния закон от обикновено Народно събрание имплицитно налага засилено внимание на конституционната юрисдикция към обосноваването от обикновеното Народно събрание на необходимостта от такива промени и преценка дали е осигурено тяхното обсъждане във възможно най-широк публичен дебат, т.е. дали е осигурен дължимият

демократичен процес, легитимиращ конституционните промени в една съвременна конституционна държава, организирана и функционираща под върховенството на Конституцията.

Предвид изложеното Конституционният съд приема, че настоящото производство е на основание разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията. В съответствие с направените по-горе уточнения Съдът посочва, че предмет на производството по настоящото конституционно дело са промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, така както са въведени тези промени в посочените разпоредби съответно с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 ЗИД на Конституцията, приет от 49-ото Народно събрание.

Искането е направено от оправомощен субект по смисъла на чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с такъв предмет, поради което отрицателна процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС не е налице.

Искането отговаря на изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и на чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС).

По изложените съображения Конституционният съд приема, че искането следва да бъде допуснато за разглеждане по същество.

На основание чл. 20а, ал. 1 ПОДКС като заинтересувани институции, които да представят становище по делото, следва да бъдат конституирани: Народното събрание, Министерският съвет, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Висшият прокурорски съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, главният прокурор, Висшият адвокатски съвет и омбудсманът.

На основание чл. 20а, ал. 2 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат становище по делото следните неправителствени организации: Съюзът на юристите в България, Съюзът на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Институт за пазарна икономика“, Фондация „Български институт за правни инициативи“, Фондация „Институт за правосъдие и демокрация“, Фондация „Антикорупционен фонд“.

На основание чл. 20а, ал. 3 ПОДКС следва да бъдат поканени да предложат писмено правно мнение следните изтъкнати специалисти от науката и практиката: проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Лазар Груев, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.н. Мария Нейкова, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Ирена Илиева, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов, проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Ивайло Цонков, д-р Орлин Колев, д-р Симона Велева, д-р Христо Орманджиев, Благовест Пунев, Михаил Миков, Румен Ненков.

Заинтересуваните институции, както и поканените неправителствени организации и специалисти могат да представят и да предложат становище и да дадат писмено правно мнение в тридесетдневен срок от съобщаването.

С оглед на горното и на основание чл. 19, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 3 и в чл. 130, ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с §2, 3, 5, 7, 8, 9, 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Конституира като заинтересувани институции: Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Висшия съдебен съвет, Висшия прокурорски съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, главния прокурор, Висшия адвокатски съвет и омбудсмана.

Отправя покана за предлагане на становище до: Съюза на юристите в България, Съюза на съдиите в България, Българската съдийска асоциация, Асоциацията на българските административни съдии, Асоциацията на прокурорите в България, Камарата на следователите в България, Фондация „Институт за пазарна икономика“, Фондация „Български институт за правни инициативи“, Фондация „Институт за правосъдие и демокрация“, Фондация „Антикорупционен фонд“.

Отправя покана за даване на писмено правно мнение до: проф. д.ю.н. Борис Велчев, проф. д.ю.н. Васил Мръчков, проф. д.ю.н. Георги Близнашки, проф. д.ю.н. Георги Митов, проф. д.ю.н. Лазар Груев, проф. д.ю.н. Маргарита Чинова, проф. д.н. Мария Нейкова, проф. д.ю.н. Райна Николова, проф. д-р Веселин Вучков, проф. д-р Гергана Маринова, проф. д-р Даниел Вълчев, проф. д-р Екатерина Михайлова, проф. д-р Емилия Друмева, проф. д-р Ирена Илиева, проф. д-р Мартин Белов, проф. д-р Момяна Гунева, проф. д-р Пенчо Пенев, проф. д-р Пламен Киров, проф. д-р Пламен Панайотов,

проф. д-р Снежана Начева, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Деяна Марчева, доц. д-р Екатерина Салкова, доц. д-р Наталия Киселова, доц. д-р Пламена Пенова, доц. д-р Симеон Гройсман, д-р Благой Делиев, д-р Дилян Начев, д-р Ивайло Цонков, д-р Орлин Колев, д-р Симона Велева, д-р Христо Орманджиев, Благовест Пунев, Михаил Миков, Румен Ненков.

На заинтересуваните институции и на поканените лица да се изпрати препис от искането и определението, като им предоставя тридесетдневен срок от датата на уведомяването за представяне и предлагане на становище и за даване на писмено правно мнение.

Препис от определението да се изпрати на вносителя, който в тридесетдневен срок от уведомяването може да представи допълнителни съображения.

Председател: Павлина Панова