

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 22 за 2002 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 17 декември 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 22 за 2002 г., образувано по искане на главния прокурор на Република България за тълкуване на разпоредбите на чл. 158, т. 3, както и на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията.

С определението искането е допуснато за разглеждане по същество за тълкуване:

I. На чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление” относно следните тълкувателни питання:

1. Какво означава изразът “формата на държавно устройство и на държавно управление”?

2. Кога са налице промени във формата на държавно устройство и на държавно управление? По-конкретно извършват ли се “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”, когато:

а) се премахва някой конституционно установен държавен орган;

б) се премества конституционно установен държавен орган от една в друга институция;

в) се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата;

г) се променят конституционните правомощия на конституционните държавни органи?

II. Подлежи ли по чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията на контрол за конституционност от Конституционния съд закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание?

I. По искането за задължително тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията

1. Относно тълкувателното питане за обхвата и съдържанието на “формата на държавно устройство и на държавно управление”

В искането за тълкуване вносителят прави опит да обоснове становище за широк обхват и съдържание на използвания в чл. 158, т. 3 израз “форма на държавно устройство и държавно управление”, определяйки го като понятие, с което се обозначава цялостният модел на държавата, установен от Конституцията. Според вносителя в конституционно установения модел на държавата се включват всички предвидени в Конституцията държавни органи, както и всички уредени в нея взаимодействия между тях. Чрез застъпването в искането становище за съдържанието и обхвата на изрази “форма на държавно устройство и държавно управление” по същество се обхваща цялостният конституционноправен ред на държавата.

Не споделяме това становище относно съдържанието и обхвата на изрази “форма на държавно устройство и държавно управление”, използван в чл. 158, т. 3 от Конституцията и считаме, че тълкуване в такъв смисъл би разширило необосновано вложеното от конституционния законодател съдържание в текста, по следните съображения:

Ако се приеме, че чрез израза “форма на държавно устройство и държавно управление” се обозначава цялостният конституционноправен ред на държавата, това няма да съответства на смисъла на разпоредбата на чл. 158 от Конституцията. Целта на този конституционен текст е да отграничи въпросите, които са от компетентността единствено на Великото народно събрание поради тяхната особена значимост за държавата и обществото. Възприемането на становището, че всяка промяна в конституционноправния ред на държавата е единствено в компетентността на Великото народно събрание по смисъла на чл. 158, т. 3, би обезмислило предвидения в глава девета от Конституцията двоен режим за изменение и допълнение на Конституцията: по принцип от обикновеното Народното събрание, а за изброените изключителни поради своята значимост случаи - от Великото народно събрание. Съгласно чл. 153 от Конституцията Народното събрание може да изменя и допълва всички нейни разпоредби с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание.

При това термините “форма на държавно устройство” и “форма на държавно управление” имат утвърдено в конституционната практика и доктрина съдържание, което е различно от застъпваното в искането. Термините “форма на държавно устройство” и “форма на държавно управление” са с безспорна употреба в конституционната практика и доктрина както към момента на приемането на Конституцията през 1991 г., така и днес. Липсва каквато и да е аргументация, за да се приеме, че конституционният законодател не се е придържал към утвърдените понятия, използвайки в чл. 158, т. 3 израза “форма на държавно устройство и на държавно управление”, а е вложил в този израз едно различно и твърде широко съдържание.

Според нас с израза “форма на държавно устройство и на държавно управление” конституционният законодател не обозначава цялостната организация и функциониране на публичната власт, а само двете най-важни проявления на богатата същност на държавата, определящи нейния облик. **С него се обозначава установеният от**

Конституцията модел на България като унитарна държава и като парламентарна република. Изразът “форма на държавно устройство и на държавно управление” съдържа две понятия - “форма на държавно устройство” и “форма на държавно управление”, които кореспондират на конституционните разпоредби на чл. 1, ал. 1 и на чл. 2, ал. 1. В чл. 1, ал. 1 България е прогласена за парламентарна република по форма на държавно управление, а в чл. 2, ал. 1 - за унитарна държава по форма на държавно устройство.

Изборът на конституционния законодател на този модел на държавно управление и държавно устройство логически следва и се допълва от възприетите от него конституционни принципи на държавността - народния суверенитет, правовата държава и разделението на властите. В този смисъл понятията за формата на държавно управление и на държавно устройство разкриват своето съдържание не само на основата на чл. 1, ал. 1 и на чл. 2, ал. 1, а и във връзка с други разпоредби на Конституцията, формулирани като нейни основни начала. Така например принципът на народния суверенитет, формулиран в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, следва да се разглежда като определящ за избора на републиканска парламентарна форма на държавно управление.

Конституцията в чл. 1, ал. 1 прогласява България за република с парламентарно управление, а в други свои текстове установява в рамките на избраната форма на държавно управление съответните на нея институции и механизмите, очертаващи характерното за тази форма на държавно управление съотношение между Народното събрание, правителството и президента. Тези разпоредби установяват същностните характеристики на парламентарната република, някои от които са следните:

- Народното събрание е център на политическия живот и единствен носител на най-значимата държавна власт - законодателната;
- Народното събрание формира ползващо неговото доверие и отговорно пред него правителство. То упражнява политически контрол

върху това правителство и прекратява пълномощията му при загуба на политическо доверие в него;

- президентът има представителни функции и важни правомощия в осъществяването на държавната власт и в трите сфери на нейното проявление. Той изпълнява определена балансираща и арбитражна роля във взаимоотношенията между държавните органи в законодателната, изпълнителната и съдебната власт.

Конституционният съд в своята практика е имал поводи да обоснове някои от посочените характеристики като съществени белези на парламентарното републиканско управление – в такъв смисъл е Решение № 20 от 1992 г. по конституционно дело № 30 за същата година.

Конституционната уредба на институциите и механизмите в парламентарната република не обхваща само очертаването на същностните характеристики на парламентарното републиканско управление като форма на държавно управление, а е много по-детайлна. В детайлната уредба на институциите и механизмите в парламентарната република конституционният законодател е могъл да избира едно или друго конкретно решение в рамките на същностните характеристики на парламентарното републиканско управление. Нещо повече, разгледана в сравнително-правен аспект, Конституцията разкрива редица особености на избора у нас модел на парламентарно управление спрямо класическия парламентаризъм. Нетрадиционни или нетипични за класическото парламентарно управление са например несъвместимостта между министерската и депутатската длъжност; липсата на инициатива на правителството да разпусне парламента, реципрочна на отговорността на правителството пред него; прекият избор на президент от народа; ограничените правомощия на президента при образуване на правителство и други.

Конституцията в чл. 2, ал. 1 прогласява Република България за единна държава, като същевременно забранява създаването на автономни териториални образувания, които да са нейни суверенни единици. Същностните белези на унитарната държава - нейният

неделим суверенитет и нейната единна териториална организация, се разкриват не само на основата на чл. 2, ал. 1, но и в други конституционни текстове. Такива са разпоредбите в глава седма, предвиждащи деление на територията на страната само на административно-териториални единици. Съществен белег на унитарната форма на държавно устройство е единството на територията на една държава като пространствен параметър на държавната власт, а не конкретният модел на административно-териториално деление. Нещо повече, административно-териториалното деление не е предмет единствено на конституционна уредба, защото конституционният законодател допуска със закон да се създават и други извън посочените от него административно-териториални единици – чл. 135, ал. 2 от Конституцията.

Както бе посочено, уредбата на формата на държавно управление и на формата на държавно устройство не са предмет само на чл. 1, ал. 1 и на чл. 2, ал. 1, но и на други конституционни разпоредби, в които се разкриват същностните характеристики на избраната от конституционния законодател републиканска с парламентарно управление форма на държавно управление и унитарна форма на държавно устройство. С други думи понятията за форма на държавно управление и за форма на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията се очертават по обхват и съдържание не само на основата съответно на чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1, но и на основата на редица други конституционни текстове. Въпрос за тълкуване на множество конкретни разпоредби на Конституцията във връзка съответно с чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1 е доколко всяка една от тях съдържа същностна характеристика на установените в Конституцията форми на държавно управление и на държавно устройство. Критерий при извеждането на същностните характеристики на основа на това тълкуване са принципите на Конституцията относно модела на държавността, формулирани като нейни основни начала.

2. Относно тълкувателното питане кога са налице промени във формата на държавно устройство и на държавно управление

Чрез застъпеното в искането за тълкуване становище, че под форма на държавно устройство и на държавно управление се разбира цялостният модел на държавата, в който са представени всички конституционно установени органи и всички конституционно установени взаимодействия между тях, вносителят на искането обосновава извода си, че промени във формата на държавно управление и на държавно устройство са налице в следните посочени от него случаи: при премахване на който и да е конституционно установен държавен орган; при преместване на който и да е конституционно установен държавен орган от една част в друга част на държавната власт; при промяна на взаимоотношенията между конституционно установените държавни органи чрез промяна на учредителния орган или на реда на конституиране на даден орган; при промяна на правомощията или срока на мандата на конституционно установен държавен орган.

Застъпваното в искането становище, че съдържанието на понятията "форма на държавно управление" и "форма на държавно устройство" обхваща цялата конституционната система и конституционния модел на българската държава, т.е. цялостния модел на държавата, установен в Конституцията, не държи сметка за това, че установеният конституционноправен ред на държавата включва и редица други уредени в Конституцията въпроси относно предвидените в нея органи и взаимоотношения между тях, които не са обхванати в обобщените от вносителя случаи на промени. Такива са например текстовете, които уреждат: числеността на Народното събрание; изискванията към лицата, които се избират за народни представители, президент и вицепрезидент; актовете, които отделните държавни органи могат да приемат и др. В този смисъл и независимо от това, че искането за тълкуване в частта му относно промените във формата на държавно устройство и държавно управление е конкретизирано единствено с изброените по-горе случаи на промяна, следва да се има предвид, че възприемането на становището на вносителя относно съдържанието на

понятията “форма на държавно управление” и “форма на държавно устройство” предполага да се приеме също, че всяка промяна в установения от Конституцията модел е в компетентността на Великото народно събрание. Подобно тълкуване на правомощията на Великото народно събрание по смисъла на чл. 158, т. 1, е неприемливо, защото, както бе обосновано вече, то не съответства на волята на конституционния законодател да въведе двоен режим за изменение и допълнение на Конституцията, при който само въпросите от особена значимост за държавата и обществото са в правомощията на Великото народно събрание.

Считаме, че чрез тълкуване само на чл. 158, т. 3 не може да бъде даден еднозначен отговор, че всяко “премахване” на конституционно установен орган или преместването му от една част в друга част на държавната власт, всяка промяна във взаимоотношенията между конституционно установените органи, още по-малко всяко разширяване с нови правомощия или отнемане на съществуващи правомощия на такъв орган или увеличаване или скъсяване на продължителността на неговия мандат, води до промяна във формата на държавно устройство и на държавно управление. Обобщените от вносителя случаи не могат да служат като универсални критерии, на основата на които да се аргументира тълкуване на чл. 158, т. 3 в тази насока. Така например безспорно е, че парламентарна република без парламент няма и в този смисъл конституционна промяна, в резултат от която законодателната дейност се възлага на друг конституционен орган, би била единствено от компетентността на Великото народно събрание по смисъла на чл. 158, т. 3. Но областният управител е също конституционно предвиден орган и ако той бъде премахнат в рамките на конституционна промяна в административно-териториалното деление, в което не присъства областта, това с нищо не би променило унитарната форма на държавно устройство или републиканската парламентарна форма на държавно управление. Едно разширяване на правомощията на президента, съгласно което той ще издава нормативни укази със силата на закон по широк кръг въпроси, или на правителството, съгласно което то ще

приема наредби-закони, с които създава първична уредба извън функциите на изпълнителната власт, безспорно би било в разрез с парламентарното управление, при което единствен носител на законодателната власт е Народното събрание. Същевременно обаче някои от промените в посочените по-горе особености на парламентарното управление у нас в посока на сближаване с класическия модел на парламентаризъм биха били примери за конституционна промени, с която се разширяват правомощията на конституционно предвидени органи като президент или правителство, без това да е в разрез с републиканската парламентарна форма на държавно управление. В рамките на парламентарната република парламентът може да има различен - например пет или три, а не непременно четиригодишен мандат и в този смисъл конституционна промяна, предвиждаща по-голяма или по-малка продължителност на мандата на Народното събрание в определени граници не би променила с нищо установената в Конституцията републиканска парламентарна форма на държавно управление.

Приведените примери илюстрират само някои от безспорните според нас случаи на промени в Конституцията, по които компетентен да се произнесе държавен орган е обикновеното, съответно Великото народно събрание. С тях обаче се илюстрира и невъзможността да бъде даден универсален отговор на основата на посочените от вносителя критерии кога дадена конституционна промяна е в правомощията на обикновеното Народно събрание и кога – в правомощията на Великото народно събрание. За да се даде отговор на въпроса дали "премахването" на предвиден в Конституцията държавен орган е в компетентността на Великото Народно събрание, следва да се прецени доколко съществуването на този конкретен орган е неотменимо при избраната републиканска с парламентарно управление форма на държавно управление или унитарна форма на държавно устройство. Също така и при въвеждането с конституционна промяна на всеки нов държавен орган (каквито идеи в общественото публично пространство се обсъждат във връзка с институцията на омбудсмана) преценката за

компетентността на държавния орган, който може да направи подобно допълнение в Конституцията, би следвало да се извърши с оглед съвместимостта на подобен държавен орган с определените в Конституцията форма на държавно устройство и на държавно управление.

С оглед посоченото дотук считаме, че отговор на въпроса кога са налице промени във формата на държавно устройство и на държавно управление не може да бъде даден единствено чрез тълкуване на чл. 158, т. 3, а чрез тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с конкретни други конституционни разпоредби. Само по този начин може да се прецени доколко всяка една от тези разпоредби е израз на същностна характеристика на конституционно установената форма на държавно управление и на държавно устройство и на тази основа да се даде отговор дали промяната в нея е конституционна промяна по смисъла на чл. 158, т. 3. Прилагането на подхода, избран от вносителя на искането, предполага по същество тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с всички останали разпоредби на Конституцията в нейната цялост и в този смисъл отговор на поставеното тълкувателно питане трудно би могъл да се даде в рамките на едно конституционно дело. Нещо повече, при очертаване на компетентността на Великото народно събрание по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията от съществено значение е и съдържанието на конкретните изменения и допълнения на Конституцията, които се предлагат да бъдат приети, а не само текстовете, които евентуално ще бъдат изменени и допълнени.

Заслужава да се подчертае, че има съществена разлика между идеята за промяна на Конституцията въобще, обсъждана в общественото политическо пространство, от една страна, и от друга - извървения път в него, по който не само е аргументирана необходимостта от конкретни изменения и допълнения в конституционната уредба, но са предприети и конституционно предвидените стъпки, официализиращи самите предложения. В такъв смисъл едно искане за тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с конкретни

конституционни текстове по повод внесено в обикновеното Народно събрание предложение за изменение и допълнение на Конституцията от президента или от една четвърт от народните представители или от тях преди внасянето на предложението, би обосновало не само необходимостта от подобно тълкуване, но и конкретния предмет на конституционното дело, което е в съответствие с идеите, вложени в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

II. По искането за тълкуване на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията относно тълкувателното питане подлежи ли на контрол за конституционност от Конституционния съд закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание

Според застъпването в искането становище на вносителя законите за изменение и допълнение на Конституцията не се отличават от останалите закони, приемани от обикновеното Народно събрание, поради което те на общо основание могат да бъдат подлагани на преценка за съответствие с Конституцията от страна на Конституционния съд.

Според нас отговорът на въпроса дали законите за изменение и допълнение на Конституцията подлежат на контрол за конституционност не може да бъде обоснован единствено с формалния аргумент, посочен от вносителя, че и те са вид закон, приеман от обикновеното Народно събрание. Могат да се посочат и други аргументи от формално-правно естество, които обаче не са само в подкрепа на тезата за еднаквото третиране, а по-скоро в подкрепа на тезата за различното третиране на законите за изменение и допълнение на Конституцията по отношение на другите закони, приемани от обикновеното Народно събрание.

Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 Конституционният съд се произнася по искане за установяване на противоконституционност на законите и на другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента. В основния закон липсва изрична разпоредба, която да

изключва приложимостта на този текст по отношение на законите за изменение и допълнение на Конституцията, приети от обикновено Народно събрание. При това конституционният законодател е предвидил изменението и допълнението на Конституцията от обикновеното Народно събрание да става със закон. След като той е приел и за този акт установеното в Конституцията наименование за актовете на Народното събрание, чрез които се упражнява законодателната власт, това би могъл да бъде аргумент от формално-правно естество, обосноваващ извод, че според конституционния законодател законите за изменение и допълнение на Конституцията са сравними с всички останали закони и те следва да бъдат третирани еднакво.

Съществуват обаче и сериозни аргументи в подкрепа на противоположната теза - тази за различното третиране на законите за изменение и допълнение на Конституцията. Подобна теза може да се обоснове преди всичко с оглед систематичното място на тяхната уредба в основния закон: правомощието на обикновеното Народно събрание да изменя и допълва Конституцията не е предмет на уредба в глава трета - Народно събрание, където е уредена законодателната дейност на Народното събрание и актовете, с които тя се упражнява. Това правомощие е изцяло уредено в глава девета – Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция, от основния закон. Законите за изменение и допълнение на Конституцията се приемат и влизат в сила при условията и по реда, посочени в глава девета, които са различни от предвидените за останалите закони в глава трета – различни са носителите на правото на законодателна инициатива, различно е мнозинството за приемането им, различен е редът за гласуване и обнародване, изключено е правомощието на президента да връща законите за ново обсъждане по чл. 101, ал. 1 от Конституцията. При това положение систематичното тълкуване на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с текстовете на глава трета и глава девета дават основание да се направи извод, че според конституционния законодател законите за изменение и допълнение на Конституцията са

различни от останалите закони и след като не са посочени изрично в чл. 149, ал. 1, те не подлежат на контрол за конституционност.

Приемането на изменения и допълнения в Конституцията от обикновеното Народно събрание със закон е проява на упражняваната от него законодателна власт единствено с оглед правната природа на самата Конституция, определена в 5, ал. 1 като върховен закон. Само доколкото в понятието за закон се обхваща и Конституцията и в този смисъл нейното изменение и допълнение представлява изменение и допълнение на един действащ закон, само дотолкова законите за изменение и допълнение на Конституцията могат да се разглеждат като вид закон. Разгледана на основата на върховенството на Конституцията, властта за нейното изменение и допълнение обаче е власт, по-значима от обикновената законодателна власт. Това обосновава и предвидения от конституционния законодател специален ред за нейното упражняване, очертаващ едно изключително правомощие в процесуалноправна насока. Чрез упражняване на властта за изменение и допълнение на Конституцията се създават конституционни разпоредби, в което е нейната изключителност в материалноправна насока. Конституционните норми са норми с най-висша юридическа сила, норми, на които се подчинява цялото останало законодателство и това не позволява законът, с който те се създават, да бъде третиран наравно с обикновените закони, като се приеме, че и той подлежи на преценка за конституционност. При това законите, с които се изменя и допълва Конституцията, нямат самостоятелно битие – в момента на влизането им в сила те инкорпорират разпоредби в нея и текстовете им стават част от нея. Бидейки неразделна част от самата Конституция, те не предлагат самостоятелен предмет за оспорване – предмет на оспорване по начало не може да бъде противоречието между норми от един и същи ранг, още по-малко би могло да се преценява конституционност на конституционни норми.

Възприемането на тезата за различното третиране на законите за изменение и допълнение на Конституцията и съответно изключването им от приложното поле на чл. 149, ал. 1 от Конституцията не ограничава

другите предвидени в Конституцията възможности за осигуряване на спазване на разпоредбите на глава девета при приемане на закони за изменение и допълнение на Конституцията. Това е така, защото всеки от органите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията може да сезира Конституционния съд с искане за тълкуване на текст от глава девета на Конституцията във връзка с предложени или предстоящи конкретни изменения и допълнения на конституционни текстове. А ако никой от тях не поиска подобно тълкуване, това би означавало, че има постигнато съгласие между представителите на изпълнителната, законодателната и съдебната власт, а съответно и между политическите сили и в обществото, по предложените промени и по спазването на предвидената в Конституцията процедура за тяхното приемане.

С оглед посоченото считаме, че законите за изменение и допълнение на Конституцията не подлежат на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд.

Тезата, че законите за изменение и допълнение на Конституцията подлежат на контрол за конституционност може да бъде аргументирана единствено ако се приеме, че с тях се създават конституционни норми с по-малка юридическа сила от конституционните норми, създадени от конституционния законодател. Тази теза може да бъде развита на плоскостта на съотношението между учредителна власт и власт за изменение и допълнение на Конституцията. Великото народно събрание като носител на учредителната власт не само приема нова Конституция, но и решава особено важните въпроси на държавата, в това число и чрез изменения и допълнения в действащата Конституция относно формата на държавно управление и държавно устройство. С изменението и допълнението на Конституцията в извън посочените изрично в чл. 158, т. 3 и 4 случаи е овластено обикновеното Народно събрание. В двойния режим за изменение и допълнение на конституционните норми може да се потърси заложената идеята за техния различен порядък - разпоредби, формулирани като основни нейни начала и разпоредби, развиващи съответна на тях уредба. Правомощие на Конституционния съд да упражнява контрол за конституционност на

законите за изменение и допълнение на Конституцията би могло да се обоснове само с приемането на извода за по-малката юридическа сила на създаваните със закона конституционни разпоредби. Предмет на преценка от Конституционния съд в такъв случай ще бъде доколко разпоредбите на приетия от обикновеното Народно събрание закон за изменение и допълнение на Конституцията съответстват на формулираните в нея основните начала - на духа, основните принципи и положения, заложиени в нея от конституционния законодател и доколко е спазен установеният в глава девета от Конституцията ред за нейното изменение и допълнение.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Симеон Сакскобургготски)

