

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 22 за 2002 г.

от

Соломон Паси - министър на външните работи на Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 17.12.2002 г. съм конституиран като заинтересована страна по конституционно дело № 22/2002 г., поради което, и предвид дадената ми от Съда възможност в същия акт, представям на вниманието Ви настоящото становище.

Делото е образувано на 26 октомври 2002 г. по искане на главния прокурор на Република България за тълкуване разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България в частта ѝ относно израза “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление” и по – конкретно:

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” и извършват ли се такива промени по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България, когато:

а/ се премахва някой от основните елементи на установената от Конституцията на Република България държавна система, т. е. някой конституционно установен държавен орган /например премахва се институтът на президента, вицепрезидента, Министерския съвет, Висшия съдебен съвет, съдилищата, прокуратурата, следствените органи, органите на местно самоуправление, Конституционния съд и др./;

б/ се променя конституционната система на държавата чрез преместване на даден конституционно установен орган от една част в друга част на държавната власт /например Конституционният съд, съдилищата, прокуратурата и следствените органи се преместват в законодателната или изпълнителната власт, или Конституционният съд се премества в съдебната власт/;

в/ се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата, т. е. променя се установеният от Конституцията баланс между различните власти и конституционни органи в държавата; в частност – когато в Конституцията се променят учредителният орган или реда за конституиране на даден конституционно установен орган /например предвижда се, че Народното събрание избира президента, че правителството разпуска парламента, че държавният глава назначава правителството, че парламентът или правителството предлагат или назначават председателя на Конституционния съд, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд и главния прокурор/;

г/ се променят конституционните правомощия на конституционните държавни органи, в частност – когато се променя определеният от Конституцията мандат на даден конституционен орган, което в някои случаи води до предсрочно прекратяване на мандата /например предвижда се, че Народното събрание, Президентът, Министерският съвет, Висшият съдебен съвет, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният прокурор, органите на местно самоуправление, конституционните съдии се сменят всяка година/;

В искането на главния прокурор на Република България се поставя и въпросът подлежи ли на контрол за конституционност от Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията на Република България закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание в нарушение на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България.

С определение от 17 декември 2002 г. е допуснато за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за тълкуване:

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

1. Какво означава изразът “формата на държавното устройство и на държавното управление”;

2. Кога са налице “промени във формата на държавното устройство и на държавното управление”. По – конкретно извършват ли се “промени във формата на държавното устройство и на държавното управление”:

а/ когато се премахва някой конституционно установен държавен орган;

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

в/ когато се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата;

г/ когато 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 Република България на контрол за конституционност от Конституционния съд закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание. Конституционният съд приема в тази връзка, че се иска тълкуване на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България.

Предвид посочения предмет на делото като заинтересовани страни са конституирани и Народното събрание, Президента на Република България, Министерският съвет, министърът на отбраната, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, както и Националната следствена служба.

По силата на чл. 149, ал.1, т. 1 във връзка с чл. 150, ал.1 от Конституцията на Република България Конституционният съд дава задължителни тълкувания на Конституцията, когато бъде сезиран от оправомощен за това субект. В случая предпоставките тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията са налице. Всъщност неговият обем е свързан с изясняване на обстоятелството какъв е обхватът на измененията и допълненията на Конституцията, които могат да бъдат извършени от

обикновено Народно събрание, без да бъдат квалифицирани като “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”. За да се отговори на този въпрос логически следва първо да се изясни на базата на съдържащи се в устройствения закон правни норми от най- висша юридическа степен смисълът на понятията “форма на държавно устройство” и “форма на държавно управление”.

Чл. 2, ал.1 от Конституцията повелява, че “Република България е единна държава с местно самоуправление. В нея не се допускат автономни териториални образувания”. От цитирания текст следва да се направи изводът, че по своето устройство Република България е унитарна държава в какъвто смисъл е употребено понятието “единна държава”. Промяна във формата на държавно устройство би била налице тогава, когато конституционният законодател уреди по различен начин тази форма – т. е. установи друга форма на държавно устройство: конфедерация, федерация, а при съответна промяна и във формата на държавно управление (напр. от републиканска на монархическа) уния. Наред с посоченото следва да се държи сметка за неразривната връзка, която съществува между единното устройство на държавата и конституционната разпоредба, според която Република България е държава с местно самоуправление. Като израз на тенденцията за децентрализиране и демократизиране на местното управление тази норма прогласява местното самоуправление като съществен елемент, определящ формата на държавно устройство. Същностните белези на единната държава – неделим суверенитет и единна териториална организация, се съдържат и в други разпоредби на Конституцията (например глава седма, предвиждаща деление на територията на страната на административно – териториални единици), а предвид нормата на чл. 135, ал. 2 от Конституцията те могат да се съдържат и в закон, доколкото конституционният законодател предвижда възможност за създаване и на други извън посочените от него административно – териториални единици. Т. е. от решаващо значение за унитарната форма на държавно устройство е единството на територията на държавата като пространствен параметър на държавната власт – централна и местна. Конкретният модел на административно – териториално деление има производна макар и не по малко важна роля. Така обхватът на понятието “форма на държавно устройство” се очертава на плоскостта на единното устройство на Република България като унитарна държава с местно самоуправление.

Конституцията на Република България прогласява (чл. 1, ал. 1), че “България е република с парламентарно управление”. Тази правна норма е отправна точка при

изясняване смисъла и съдържанието на понятието “форма на държавно управление”, както тя е установена в устройствения закон. В тясна връзка и съотношение на доразвиване и изпълване със съдържание на правилото на чл. 1, ал. 1 са възприетите от конституционния законодател принципи на държавността – народният суверенитет (чл. 1, ал. 2), правовата държава, разделението на властите (чл. 8). Безспорно парламентарното управление се основава на принципа на народния суверенитет. От него се определят същностните характеристики на това управление. Други текстове на Конституцията определят рамките на избраната форма на държавно управление, доколкото парламентаризмът е система за управление, притежаваща съответните на нея институции и механизми, включително и на взаимодействие между органите на държавата. Така най – общо в действащата конституционна уредба Народното събрание притежава характеристиката на център на политическия живот и носител на най – съществената част от държавната власт – законодателната. То формира отговорно пред него правителство, върху което упражнява парламентарен (политически) контрол. Държавният глава (Президентът на републиката) като олицетворение на единството на нацията притежава правомощия и в трите сфери на проявление на държавната власт, изпълнявайки определена балансираща и арбитражна роля във взаимоотношенията между държавните органи. При детайлното разработване на споменатите конституционни институти и механизмите на взаимодействие между тях конституционният законодател има възможност да избира измежду различни конкретни решения в рамките на същностните характеристики на парламентаризма. Логично е при извършване на сравнително – правен анализ да се констатира наличието в конституционната уредба на редица особености на избора у нас модел спрямо класическия парламентаризъм: липсата на инициатива на правителството да разпуска парламента, прекият избор на президент от народа, ограничените правомощия на президента по отношение образуването на правителство, фигурата на вицепрезидента и други. Следователно значението на понятието “форма на държавно управление” се извлича основно от чл. 1, ал. 1 от Конституцията, а от други конституционни текстове – доколкото те съдържат същностни характеристики на парламентаризма като система за управление.

На основата на това разбиране принципите на Конституцията относно модела на държавността, формулирани като нейни основни начала, са критерий при търсене

отговора на въпроса в кои случаи са налице “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление” по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България. В искането за тълкуване главният прокурор на Република България застъпва становището, че под форма на държавно устройство и на държавно управление следва да се разбира конституционната система, конституционният модел на българската държава. Тази система според вносителя на искането обхваща създадените от Великото народно събрание държавни органи и взаимоотношенията между тях. В този смисъл всички промени, които нарушават съществуващата структура или функционирането на установения конституционен модел, следва да се квалифицират като промени във формата на държавно устройство и на държавно управление, тъй като водят до промяна на конституционния модел на държавата. В искането е въведено примерно изброяване на такива промени. Считаю, че това становище почива върху необосновано разширяване обема на понятието “форма на държавно устройство и на държавно управление” по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията и не следва да бъде споделено.

Конституционният законодател е възприел специфичен, гъвкав подход при уреждане на материята, свързана с измененията и допълненията на Конституцията. В чл. 153 той е формулирал правилото: “Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание”, а в чл. 158 изчерпателно са регламентирани хипотезите, в които Великото народно събрание притежава такива правомощия. Становището, че всяка промяна в конституционноправния ред на държавата (или конституционния модел, включващ цялото многообразие на механизми за функциониране и взаимодействие между държавните органи) е единствено в правомощията на Великото народно събрание обезсмисля предвидения в глава девета от Конституцията двоен режим за нейното изменение и допълнение. Както бе посочено, с понятието “форма на държавно устройство и на държавно управление” се установява парламентарната републиканска форма на управление в рамките на една унитарна държава (чл. 1, ал. 1 и чл. 2, ал. 1), разбира се, със съответните същностни характеристики, съдържащи се в редица други разпоредби на Конституцията. Застъпеното в искането становище не държи сметка за това, че установеният конституционноправен ред в държавата включва множество въпроси относно предвидените държавни органи и взаимоотношения между тях, включително и такива,

които макар и да не попадат сред изброените от вносителя случаи, имат характеристиката на елементи на конституционния модел. Духът на Конституцията и особено цитираните норми от глава девета обаче не кореспондират със схващането, че всяка една промяна, която засяга тези въпроси, е от компетентността на Велико народно събрание. Впрочем уместно е да се отбележи принципното разбиране, че чрез абстрактно тълкуване на чл. 158, т. 3 не може да бъде даден еднозначен отговор на експонираните в искането питання. Отговор на въпроса кога е налице промяна във формата на държавно устройство и на държавно управление, може да се даде единствено чрез тълкуване на чл. 158, т. 3 във връзка с конкретни други конституционни разпоредби. По този начин може да се прецени доколко една конституционна правна норма съдържа същностна характеристика на установената форма на държавно устройство и на държавно управление и на тази основа да се изведе по тълкувателен път отговорът на въпроса дали промяната в нея попада в приложното поле на чл. 158, т. 3. Това е така, защото не може априори да се квалифицира като промяна във формата на държавно устройство и на държавно управление всяка промяна в механизмите на взаимоотношенията между конституционно установените държавни органи, всяко премахване на конституционно установен орган или преместването му от една част в друга част на държавната власт, всяко разширяване или отнемане на правомощия на такъв орган или увеличаване или намаляване на неговия мандат. Например безусловна е необходимостта от съществуването на Народното събрание като най-висш държавен орган в република с парламентарно управление и неговото премахване би било промяна във формата на държавно управление, тъй като държавата би загубила същностната си характеристика на парламентарна република. Не би била такава промяна обаче премахването на конституционния орган областен управител в рамките на конституционно изменение на административно – териториалното деление на страната, в което не присъства областта. В този случай не се засяга републиканската парламентарна форма на държавно управление, а в настоящия пример изменението на административно – териториалното деление не променя и унитарната форма на държавно управление, не влиза в колизия и с принципа за местно самоуправление. Подобни абстрактни конструкции биха могли да бъдат създадени и по отношение на останалите обобщени от вносителя случаи, на основата на които се аргументира тълкуване на чл. 158, т. 3 в посочения в искането смисъл, и те отново биха довели до извода, че разумен подход при изясняване на

поставените въпроси би било едно конкретно искане за тълкуване по повод внесено в обикновеното Народно събрание конкретно предложение за изменение и допълнение на Конституцията, което, от своя страна, ще определи и конкретния предмет на конституционното дело.

С определението си от 17 декември 2002 г. Конституционният съд допуска за разглеждане по същество и въпросът подлежи ли по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание. Приема се, че се иска тълкуване на чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 158, т. 3 от Конституцията.

В своето искане главният прокурор на Република България споделя разбирането, че законът за изменение и допълнение на Конституцията е вид закон и следователно на общо основание (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията) той подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд. От формално – правна гледна точка в подкрепа на това твърдение е както цитираната разпоредба, така и липсата на правна норма в Конституцията, която да изключва приложимостта на чл. 149, ал. 1, т. 2 по отношение на законите за изменение и допълнение на Конституцията, приети от обикновено Народно събрание. При това конституционният законодател е предвидил измененията и допълненията на Конституцията от обикновеното Народно събрание да става със закон.

Въпросът за контрола за конституционност върху тези закони обаче има и други, съществени измерения, които поставят под съмнение възможността за осъществяване на контрол по чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията върху тях. На първо място налага се изследване на въпроса за юридическата сила на тези закони. Без съмнение като изменителни или допълващи по отношение на Конституцията и при определянето на Конституцията като върховен закон (чл. 5, ал. 1) нормите на тези закони имат най – висока степен на юридическа сила. По своята същност те са конституционни норми. Характерът на тяхната природа се проявява още по – ярко предвид обстоятелството, че нямат самостоятелно съществуване – в момента на влизането им в сила те се инкорпорират в Конституцията и стават неделима част от нея. Ако се възприеме тезата, че Конституционният съд може да упражнява контрол по отношение на законите за изменение или допълнение на Конституцията, приети от обикновено Народно

събрание, и тази теза логически се доведе до край, би се стигнало до юридически невъзможната постановка, че на контрол за конституционност подлежат нормите на самата Конституция. След като конституционният законодател е предвидил възможност обикновеното Народно събрание да изменя и допълва Конституцията, това следва да се приеме като обективна правна даденост (която, разбира се би могла да се измени по реда и начина, предвиден в глава девета), като правомощие на Народното събрание да създава конституционни норми. Независимо от разликата в обема на правомощията на обикновеното и Великото народно събрание по отношение изменянето и допълването на Конституцията по същество актовете, които те приемат в изпълнение на тези си правомощия, не могат да се различават по своята юридическа сила, защото това означава, че те не биха имали едно и също правно действие, не биха имали един и същ ефект и не биха могли по един и същи начин да се инкорпорират в Конституцията. Това е и едно от сериозните основания конституционният законодател да предвиди двояк режим за изменение и допълнение на основния закон: за въпросите, имащи изключителен по своята важност характер за държавата и обществото, промените се осъществяват от Велико народно събрание, а във всички останали случаи – от обикновено Народно събрание; една своеобразна гаранция, че при невъзможността за контрол за конституционност на тези норми са гарантирани в самата конституция устоите на държавността.

На следващо място виждането, че закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, не подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд се обосновава чрез систематическо тълкуване на Конституцията в нейната цялост и на отделни нейни разпоредби. Правомощието на обикновеното Народно събрание да изменя и допълва Конституцията не е уредено в глава трета – Народно събрание, където е намерила място уредбата на законодателната дейност на Парламента, и актовете, с които тя се упражнява. Това правомощие дори не е изброено в чл. 84 от Конституцията, а е изцяло уредено в глава девета – “Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция”. Разликите в уредбата са многобройни: различни са носителите на правото на законодателна инициатива, различно е мнозинството за приемане на актовете, различен е редът за тяхното гласуване и обнародване, изключено е правомощието на президента по чл. 101, ал. 1 от Конституцията. От това следва, че на тези закони конституционният

законодател придава различен характер и след като не ги посочва изрично в чл. 149, ал. 1, т. 2, те не подлежат на контрол за конституционносъобразност.

Налага се изводът, че разгледана на основата на върховенството на Конституцията, властта за нейното изменение и допълнение е власт, по-значима от обикновената законодателна власт. Това обосновава и предвиденият 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 правни норми от най-висша степен, в което е нейната изключителност в материалноправна насока.

В заключение следва да се отбележи, че изключването на законите за изменение или допълнение на Конституцията, приети от обикновено Народно събрание, от приложното поле на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията не ограничава предвидените в нея възможности за осигуряване на спазването на разпоредбите на глава девета. Както бе отбелязано по друг повод в настоящото изложение, всеки от оправомощените субекти по силата на чл. 150, ал. 1 от Конституцията може да сезира Конституционния съд с искане за тълкуване на текст от глава девета във връзка с предложени или предстоящи конкретни изменения и допълнения на конституционни текстове. Липсата на такова искане би представлявала мълчаливо изразяване на позицията, че в общественото и политическо пространство не съществува спор относно спазването на Конституцията при приемането на съответен закон за изменението и допълнението ѝ.

От казаното дотук се извеждат следните основни виждания:

1. Изразът “формата на държавното устройство и на държавното управление” по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията определя Република България като единна (унитарна) държава с местно самоуправление и като република с парламентарно управление;


2. Промени във “формата на държавното устройство и на държавното управление” по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията ще са налице, когато в резултат на измененията или допълненията на Конституцията се променят съществените характеристики на държавата като единна с местно самоуправление парламентарна република. Преценката за това следва да се извърши въз основа на конкретно искане за тълкуване по повод внесено в обикновеното Народно събрание

конкретно предложение за изменение и допълнение на Конституцията или проектирано
такова.

3. Закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено
Народно събрание, не подлежи на контрол за конституционност от Конституционния
съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

**МИНИСТЪР НА
ВЪНШНИТЕ РАБОТИ:**

Баз,



СОЛОМОН ПАСИ