

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВЪРХОВЕН АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД



31.5.2024 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

X 30-211-1/31.05.2024

Рег. №

Подписано от: ILIYANA Georgieva Ilieva

Гх. № 324/К.ч

Дата 31.05.2024г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
СОФИЯ

На Ваш № 137 КД от 11 март 2024 г.

**Становище на
ПЛЕНУМА НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

по конституционно дело № 1/2024 год.

и по присъединеното към него за съвместно разглеждане и решаване.

конституционно дело № 2/2024 год.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 8 март 2024 год. Конституционният съд с определение по конституционно дело № 1/2024 год. е допуснал 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; създадения 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.). Със същото определение на основание и чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) Върховният административен съд (ВАС) е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 1/2024 год. в тридесетдневен срок от датата на уведомяването.

На 8 март 2024 год. Конституционният съд с определение по конституционно дело № 2/2024 год. е допуснал за разглеждане по същество искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; създадения нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и създадената нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, така както са въведени в посочените разпоредби съответно с § 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20 и 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията и на § 22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) и е присъединил конституционно дело № 2/2024 год. към конституционно дело № 1/2024 год. за съвместно разглеждане и

решаване. Със същото определение на основание и чл. 20а, ал. 1 от ПОДКС, ВАС е конституиран като заинтересувана институция за представяне на писмено становище по к. д. № 2/2024 год. в тридесетдневен срок от датата на уведомяването.

Конституционно дело № 1/2024 год. 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 „целия 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 прекрочва 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.

Конституционно дело № 2/2024 год. е образувано на 11.01.2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на всички параграфи на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.; ЗИД на Конституцията).

Според вносителя целият Закон за изменение и допълнение на Конституцията е противоконституционен, тъй като е приет в нарушение на чл. 155, ал. 2 и чл. 158, т. 3 от Конституцията, като излага доводи за твърдяна противоконституционност на всяка една от разпоредбите в § 1 – 21 на закона, чрез които са въведени промени в Конституцията, включително и по отношение на преходните и заключителните му разпоредби – § 22 и 23.

I. По допустимостта на исканията и обхвата на контрола за конституционност

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 Тълкувателно решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г. Съдът постановява, че когато обикновено Народно събрание приеме закон за изменение и допълнение на Конституцията, той подлежи на „общо основание на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея“. В мотивите на тълкувателното решение 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“.

С оглед на тези съображения Пленумът на ВАС намира, че исканията са допустими – направени са от оправомощени да сезират Конституционния съд субекти 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. Исканията отговарят на изискванията на чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и на чл. 18, ал. 1 и 2 ПОДКС.

По отношение на предметния обхват на контрола за конституционност, Пленумът на ВАС намира, че в настоящия случай следва да изрази становище по следните въпроси:

1) Относно въпросите - спазен ли е редът, установен в чл. 154 и чл. 155 от Конституцията, при внасяне, разглеждане и приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.);

2) Относно въпросите - обоснована ли е от Народното събрание необходимостта от извършените промени и осигурено ли е 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.

II. СТАНОВИЩЕ ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНИЯТА

1. Относно въпросите - спазен ли е редът, установен в чл. 154 и чл. 155 от Конституцията, при внасяне, разглеждане и приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

Въпросите относно спазването на реда, установен в чл. 154 и чл. 155 от Конституцията, при внасяне, разглеждане и приемане на ЗИД на Конституцията от обикновено Народно събрание, са общи за всички промени в Основния закон, въведени с § 1 - 21 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, както и за разпоредбите § 22 и 23 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията. Както се посочи по-горе, с искането на народните представители е оспорен Законът за изменение и допълнение на Конституцията в неговата цялост, като и в двете сезираци Конституционния съд искания (независимо от обстоятелството, че президентът не оспорва всички промени в Конституцията) се поддържа, че процедурата по приемане на закона е опорочена поради нарушение на чл. 155 от Конституцията, установяването на което от своя страна би довело до обявяване на противоконституционност на всички промени, направени със ЗИД на Конституцията, вкл. на § 22 и 23 ПЗР на ЗИД на Конституцията.

Предвид изложеното, становището на Пленума на ВАС по този въпрос е изведено на преден план.

Редът за внасяне, разглеждане и приемане на ЗИД на Конституцията от обикновено Народно събрание е уреден в разпоредбите на чл. 154 и чл. 155 от Конституцията.

Съгласно разпоредбата на чл. 154 от Конституцията правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители и на президента (ал. 1), като предложението се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му (ал. 2). В случая правото на законодателна инициатива е упражнено от 166 народни представители (повече от една четвърт от народните представители), които са внесли на 28 юли 2023 г. в Народното събрание Проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията, като предложението е разгледано от Народното събрание на 6 октомври 2023 г. (не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му), с оглед на което при приемането на ЗИД на Конституцията са спазени конституционните изисквания на разпоредбите на ал. 1 и ал. 2 на чл. 154 от Основния закон.

Съгласно разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни. Съгласно разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема,

ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители.

В случая, както се посочи по-горе, предложението е разгледано на 6 октомври 2023 г. – в срока по чл. 154, ал. 2 от Конституцията, като от гласували 218 народни представители „за“ са 161, „против“ са 57, „въздържали се“ – няма. Предвид че предложението, разгледано от Народното събрание по реда на чл. 154, ал. 2 от Конституцията, е получило по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението е поставено за ново разглеждане на 8 декември 2023 г., с оглед на което е спазено изискването на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията за поставяне на предложението за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане на 8 декември 2023 г. предложението е прието, като са гласували 230 народни представители, от които „за“ – 164, „против“ – 66, въздържали се – няма, т. е. за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители, с което е спазена разпоредбата на чл. 155, ал. 2, изр. второ от Конституцията.

Законопроектът е подложен на второ гласуване в пленарна зала на 19.12.2023 г., като по отделните текстове са гласували малко над изискуемия минимум от две трети от народните представители. Нито един текст не е подкрепен с три четвърти от гласовете. На следващия ден (20.12.2023 г.) законопроектът е подложен и на трето гласуване, като е събрал подкрепа на над две трети от народните представители, но по-малко от три четвърти – гласували са 237 народни представители, от които „за“ – 165, „против“ – 71, „въздържал се“ – 1.

Спорните въпроси се отнасят до спазването на разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, която предвижда че Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с

мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни, т. е. до изискуемото мнозинство за отделните гласувания и трикратното гласуване на промените, както и относно спазване на сроковете относно второ и трето гласуване предвид разпоредбата на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията, която предвижда, че ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца.

Съществуващата досега парламентарна практика и конституционната доктрина са последователни, че общото правило за приемане на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията изисква те да бъдат подлагани на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, т. е. да бъдат приемани с мнозинство три четвърти на три гласувания в различни дни. Когато това мнозинство е непостижимо за конкретното гласуване и за конкретно предложение, в ал. 2 е предвиден коректив на ал. 1. В теорията този коректив се определя като необходим компромис, имащ своя израз както относно изискуемото мнозинство, така и относно сроковете, в които се правят промените (Спасов, Б., Конституционно право, част I, УИ „Климент Охридски“, С . 2002, с. 374). Разпоредбата на ал. 2 на чл. 155 от Конституцията не дерогира предходната алинея, а я допълва и е във връзка с нея, което следва както от систематичното тълкуване на двете разпоредби, така и от тяхното телеологично, граматическо, а и буквално тълкуване. Следва да се посочи, че и от разискванията на разпоредбата на чл. 155 от Конституцията в заседанието на Комисията за изработване проект за Конституция на Република България от 26.06.1991 г., както и от обсъжданията на този текст в пленарните заседания на Седмото Велико народно събрание от

26.06.1991 г. и 28.06.1991 г. става ясно, че основният спорен въпрос е бил във връзка с мнозинството – $2/3$ или $3/4$, с което обикновеното Народното събрание да може да приема изменения и допълнения в Конституцията, като след като на 26.06.1991 г. нито едно от двете предложения – $2/3$ или $3/4$, не е събрало изискуемото мнозинство, на 28.06.1991 г. е възприет компромисен вариант, а именно – ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението да се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца, като при новото разглеждане предложението да се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Нелогично е да се приеме, че този компромис се отнася единствено до първото гласуване на предложението, но не и до следващите гласувания, предвидени в чл. 155, ал. 1 от Конституцията. Подобно тълкуване би довело до пълно дерогиране на правилото заложено в разпоредбата на ал. 1 на чл. 155 от Конституцията, а именно, че Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания. Вложеният от конституционния законодател смисъл в разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията ясно личи от систематичното място на разпоредбата, създадена като алинея втора на чл. 155 от Основния закон, като с пълна сила е спазен принципът, че с първата алинея на разпоредбата се въвежда правилото, а с втората – неговото изключение, като то винаги се отнася до правилото, а не само до някаква негова част. Противното тълкуване би довело до друго правило, каквото не е въведено с Конституцията и не следва от нейните разпоредби, което би звучало така: Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на първо

гласуване, като ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители се поставя за ново разглеждане и се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители, като изискуемото мнозинство за следващите гласувания е две трети от гласовете на всички народни представители, какъвто очевидно не е смисълът на конституционната разпоредба. В чл. 155, ал. 1 от Конституцията конституционният законодател е определил броя на гласуванията на три, които трябва да се проведат в различни дни и посочва изискуемото мнозинство – 3/4 от всички народни представители. Втората алинея на тази разпоредба посочва отново изискуемото мнозинство: три четвърти, а ако не бъде постигнато, то след изтичането на определен срок се прилага спадащо мнозинство от две трети. Няма никаква отправна точка да се твърди, че разпоредбата на ал. 2 на чл. 155 от Конституцията се отнася единствено до първото гласуване. Терминът „предложението“ очевидно се отнася до всяко едно предложение за изменение и допълнение на Конституцията. Телеологичното, историческото, систематичното, граматическото, буквалното и функционалното тълкуване на разпоредбата на чл. 155 от Конституцията водят до единствения възможен извод, че разпоредбата на алинея втора се отнася за всяко едно от трите гласувания по алинея първа.

Налага се изводът, че според правилото на чл. 155, ал. 1 от Конституцията изискуемото мнозинство за всяко от трите гласувания е три четвърти от всички народни представители, като всяко предложение следва да събере този изискуем минимум от гласове, като ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет

месеца, като при новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители, а ако не бъдат събрани не по-малко от две трети от гласовете, предложението се отхвърля. В случая ЗИД на Конституцията е гласуван успешно единствено на първо четене (т. нар. второ първо гласуване), при което е спазена разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията. На проведеното второ четене, след като нито едно от предложенията не е получило $3/4$ от гласовете на всички народни представители, но всички са получили не по-малко от две трети, е следвало да бъде приложена разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията – предложенията да се поставят за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. Едва тогава би било конституционно допустимо тяхното приемане с гласовете на не по-малко от две трети от всички народни представители. Същото се отнася и до третото гласуване на ЗИД на Конституцията.

Предложение за изменение на Конституцията може да бъде прието валидно с мнозинство от две трети от народните представители само ако преди това е било подложено на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, не е събрало необходимото мнозинство от три четвърти и са изминали поне два месеца от гласуването, т. е. срокът от поне два месеца след неуспешно гласуване е условие за приемане на промените с намалено мнозинство и това важи за всяко от гласуванията – по аргумент от чл. 155, ал. 2 от Конституцията. Това се потвърждава както от парламентарната практика до момента, така и от теорията. В предходните легислатури до XLIX Народно събрание е установена константна и непротиворечива парламентарна практика по приемане на *ad hoc* процедурни правила за гласуване на конституционни промени. Видно от приетите правила, те се основават на разбирането, че три четвърти

мнозинство се изискват за всяко от трите гласувания. При първите две поправки в Конституцията през 2003 г. и 2005 г., съгласно процедурните правила, приети с Решение на НС от 25.07.2003 г. (ДВ, бр. 68 от 2003 г.) и Решение на НС от 25.07.2005 г. (ДВ, бр. 18 от 2005 г.) XXXIX Народно събрание, е предвидено, че мнозинството от три четвърти се отнася и до трите гласувания, без да урежда изрично изключението – хипотезата със „спадащото мнозинство“ от не по-малко от две трети. Причина за това е почти пълният парламентарен консенсус по приеманите промени, който практически изключва хипотезата да се стигне до спадащо мнозинство. При третата и следващите поправки процедурните правила са допълнени и с хипотезата за спадащото мнозинство, което се отнася и до трите гласувания (Вж. процедурните правила, приети с: Решение на НС (ДВ, бр. 11/2006 г., изм. ДВ, бр. 16/2006 г.); Решение на НС (ДВ, бр. 88/2006 г.); Решение на НС (ДВ, бр. 44 от 2015 г.). Съгласно правилата всяко едно от трите изискуеми по Конституция гласувания следва да се проведе по следния ред: 1) ако липсва мнозинство от три четвърти, но има не по-малко от две трети мнозинство, се преминава към ново, повторно разглеждане, което се провежда след не по-рано от два и не по-късно от пет месеца; 2) при това повторно провеждане на съответното поред гласуване (първо, второ или трето) е достатъчно по-ниското мнозинство от две трети. Разбирането, че ал. 2 на чл. 155 се отнася и до трите гласувания на предложението за конституционни промени се застъпва и в националната конституционноправна доктрина (Паунов, Хр., Ревизия на Конституцията на Република България, Фенея, С. 2013, с. 61; Друмева, Е. Конституционно право. С: Сиела Норма, 2019, с. 149-150; Стойчев, Ст. Конституционно право. С: Сиела софт енд павлишинг 2002, с. 75-76).

За първи път разбирането, че спадащото мнозинство по ал. 2 на чл. 155 КРБ се отнася само до първото гласуване е заложено в процедурните

правила за разглеждане на процесния ЗИД на Конституцията. При приемане на оспорените разпоредби мнозинството в Народното събрание не е приложило чл. 155, ал. 1 - 2 от Конституцията в тяхната взаимовръзка и не е отложило за ново разглеждане текстовете на второ и трето гласуване, които не са събрали мнозинство от три четвърти, но са получили две трети от гласовете (като в случая това се отнася до всички гласувани предложения, тъй като нито едно от тях не е събрало мнозинство от три четвърти). Изискуемото отлагане от поне два месеца при всяко гласуване, което не е събрало мнозинство от три четвърти, не е конституционна самоцел, а необходимо забавяне на процедурата, за да може да се гарантира максимална стабилност на сложното политическо мнозинство, което подкрепя промените.

Конституцията може да бъде променена или с голямо политическо мнозинство (три четвърти от всички народни представители) и бързо (без срок между трите различни дни на гласуванията по ал. 1 от чл. 155), или с по-малко политическо мнозинство (две трети от всички народни представители), но по-бавно (с минимален срок от два месеца между различните дни на гласуванията) и при повторно гласуване. Отлагането от поне два месеца при всяко гласуване гарантира стабилност на политическото мнозинство като предпоставка за обосноваване на промените, както и ползотворен резултат по отношение на качеството, като позволява самият законопроект да бъде отново преосмислен и поправен в контекста на възможностите на новото второ гласуване. Това е така, защото целта е изграждане на възможно най-висок консенсус по конституционната ревизия. Както при първото, така и при второто, и при третото гласуване, в случай че не се постигне мнозинство от три четвърти, но все пак предложението бъде подкрепено от не по-малко от две трети, следва да се премине през срок „не по-рано от два и не по-късно от пет

месеца". Предназначението на този срок не е да се изчака формално и пасивно, за да бъде преодоляно изискването за три четвърти мнозинство. Целта е да се даде допълнително време за полагане на активни парламентарни усилия за изграждане на по-широк консенсус по конституционния законопроект. Анализът на обсъжданията по този въпрос в VII Велико народно събрание сочи, че в първоначалния проект, изготвен от Конституционната комисия, е било предвидено промените да се приемат с мнозинство от две трети. Изискването за по-високо мнозинство от три четвърти е предложено и подкрепено в хода на пленарните обсъждания, т. е. законодателната воля очевидно е в посока към по-голяма „твърдост“ на процедурата за конституционна ревизия и създаване на процедурни условия за постигане на възможно най-висок парламентарен консенсус по нея. Както се посочи по-горе „спадащото мнозинство“ е въведено като един своеобразен компромис предвид трудностите около получаване на изискуемото мнозинство за някое от двете предложения. Така се оформят две процедури за конституционна ревизия от Народното събрание, условно наречени „бърза“ и „бавна“. Но критерият за разграничаването им не е мнозинството при първото гласуване. Критерият е нивото на парламентарен консенсус за конституционния законопроект по принцип и във всички фази от приемането му. Ако този консенсус е висок (три четвърти), то времетраенето на процедурата по трите гласувания е оставена в регламентарната автономия на парламента, като на конституционно ниво е предвидено само изискване гласуванията да са в три различни дни (отново с цел осмисляне на предложенията, като, видно от разискванията при приемане на Конституцията от 1991 г., за конституционния законодател е било немислимо промените в Конституцията да бъдат приети в един ден макар и с мнозинство от три четвърти). Ако обаче парламентарният

консенсус за дадено гласуване е по-нисък (две трети), то парламентът е обвързан от конституционно установения срок – да гласува предложението отново не по-рано от два и не по-късно от пет месеца – с цел да се даде допълнителна възможност за постигане на високото мнозинство от три четвърти. Това е същинският смисъл на отлагането във времето – възможност за полагане на усилия за изграждане на по-широк парламентарен консенсус и достигане на мнозинство от три четвърти. В противен случай разграничаването на две мнозинства до голяма степен губи своя смисъл, след като може да бъде заобиколено още при първото гласуване от едно изначално ниско мнозинство от две трети с формално изчакване на изтичането на посочения конституционен срок. По-високото мнозинство, което оригинерната учредителна власт е приела като правило, а не като изключение, в по-голяма степен гарантира реализирането на правото на опозиция, проведено последователно в редица конституционни разпоредби. По този начин промяната в Основния закон ще бъде с по-висока степен на политическа легитимност, защото би отразявала интересите на по-голяма част от избирателите, включително и на онези, които са подкрепили парламентарната опозиция. Затова целта, въплътена в двете алинеи на чл. 155 от Конституцията, е при всяко от трите гласувания да се търси това по-голямо мнозинство от три четвърти.

Не може да бъде пренебрегнато и обстоятелството, че след т. нар. „второ“ първо гласуване законопроектът е съществено преработен от Комисията по конституционни въпроси въз основа на предложенията от народни представители, които са постъпили в писмен вид, и въз основа на предложения, формулирани устно в заседание на Комисията. Тези предложения, които Комисията подкрепя в доклада преди второто гласуване, са преминали процедура само на две гласувания в нарушение на чл. 155, ал. 1 от Конституцията. По отношение на тях не е спазена и

разпоредбата на чл. 155, ал. 2, изр. първо от Конституцията – приети са при занижено мнозинство от 2/3 на две гласувания и при липса на обстойно обсъждане, съобразно правилата на парламентарния процес. Да се приеме предложението означава, че този резултат е постигнат на всяко от проведените три гласувания на три отделни четения. Обстоятелството, че създателите на Конституцията са употребили три пъти в две изречения думата „предложението“ (членувано), без съмнение означава, че те са имали предвид едно и също предложение. Предложението следва да е идентично с първоначалното до приемането му – т. е. на всяко от трите гласувания, в резултат на които може да се счита, че то се приема. Въпреки че в Конституцията не се съдържа изрична забрана за внасяне на промени между четенията в това вече два пъти гласувано предложение (на първо четене и на второ първо четене в срока по чл. 155, ал. 2), то такъв тълкувателен извод се налага. Обратната теза би означавала, че на двете първи четения може да бъде гласуван един проект на ЗИД на Конституцията, а на следващите четения – съвсем различен законопроект. Това от своя страна в много голяма степен би обезсмислило дългия срок по чл. 155, ал. 2 от Конституцията. Разбира се, казаното не изключва езикова редакция или несъществени смислови корекции между второто първо и второто четене, стига те да са от естество, че да не променят съдържанието, смисъла и обхвата на проекта на ЗИД на Конституцията. Тези изводи по никакъв начин не могат да бъдат дерогирани от приемане на процедурни правила от самото Народно събрание, в които то урежда нещо, забранено от Конституцията. Налага се изводът, че част от разпоредбите – съществено изменени или въведени за първи път между второто първо четене и второто четене, са приети само на две четения, което само по себе си води до тяхната противоконституционност, независимо от това дали ще се приеме тезата, че разпоредбата на чл. 155,

ал. 2 от Конституцията се отнася и до трите гласувания. Дори да се приеме разбирането на народните представители, приели оспорените разпоредби, че след приемането на ЗИД на Конституцията на второто първо четене изискуемото мнозинство и за следващите гласувания е 2/3 от всички народни представители, то част от промените са приети само на две гласувания, което, както се посочи, само по себе си води до тяхната противоконституционност.

В заключение, разглеждането и приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията е извършено в нарушение на чл. 155 от Конституцията, поради което законът следва да бъде обявен за противоконституционен в неговата цялост.

2. Относно въпросите - обоснована ли е от обикновеното Народно събрание необходимостта от извършените промени и осигурено ли е 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

За пръв път при действието на Конституцията от 1991 г. се пристъпва към изменение и допълнение по реда на чл. 155, ал. 2 от Основния закон при занижено парламентарно мнозинство, а именно с две трети от всички народни представители. Второто първо гласуване е извършено два месеца

след 06.10.2023 г. – на 08.12.2023 г. Оттук насетне процедурата се развива в още по-кратки срокове - до 16.12.2023 г. – време за постъпване на предложения от народните представители; на 17.12.2023 г. приетият на първо четене проект е разгледан в нарочната Конституционна комисия; на 19.12.2023 г. се състои второ четене в зала, с вече отразените промени в проекта; на 20.12.2023 г. е финалното трето четене. От изтичането на срока за предложенията до гласуването на второ четене има разлика от три дни. Така промените в Конституцията са приети за срок от 12 дни между приемането на законопроекта на първо четене и финалното приемане на трето четене, като в този срок са направени промени между първо и второ четене и са гласувани нови текстове, които липсват във внесенния проект на ЗИД на Конституцията. Основателно се поставят въпросите - легитимно и демократично ли е да бъдат правени промени в Конституцията на Република България за период от 12 дни, обоснована ли е от обикновеното Народно събрание необходимостта от извършените промени и осигурено ли е тяхното обсъждане във възможно най-широк публичен дебат?

Легитимирането на закони и политики преминава през необходимостта от провеждането на необходимата делиберативна процедура. Въпросът за легитимността и легитимирането на различните гледни точки на групите граждани в обществото е основен за нормалното демократично функциониране на един правен порядък. Изискванията, на които трябва да отговаря публичният дебат, за да има легитимиращи функции, са: рационалност и аргументираност; откритост и публичност; свобода от външна принуда; равенство между участниците; ревизируемост на взетите решения; широка обществена подкрепа. Видно от изложеното, нерационално е да се приеме, че за краткия период между второто първо четене, второто четене и финалното трето четене тези изисквания са

спазени, като се имат предвид обемът на промените и предметната регулация на предложените текстове. Начинът на провеждане на процедурата по разглеждане и приемане на ЗИД на Конституцията и пределно кратките срокове не позволяват да бъдат отчетени позициите на заинтересованите страни, съобразно представените от тях аргументи, а това затвърждава квазилегитимността и възпрепятства постигането на ефикасен и консенсусно приет правен ред. Демократичният процес по приемане на промени в Основния закон изисква обсъждане на изложените позиции и разсъждения, а не свеждането му до броя на гласовете и формално „спазване“ на конституционните изисквания.

Няма как да бъде подминат и фактът, че мотивите към внесенния проект на ЗИД на Конституцията са общи и абстрактни, поради което и на са в състояние да обосноват необходимостта от предложените промени. Не е за пренебрегване и обстоятелството, че извършените между второто първо четене и второто четене изменения на първоначалния проект не съдържат мотиви или ако такива все пак са изложени, те отново са непълни и неясни, а и предвид изключително краткото време за обсъждането им, извършените промени не могат да се приемат за обосновани, демократични и легитимни. Вярно е, че Законът за нормативните актове не предвижда задължение за предварителна оценка на въздействието и за провеждане на обществени консултации по отношение на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията. Това е така заради особения ред, по който се приемат последните. Оценка на въздействието и провеждане на консултации с гражданите и юридическите лица по отношение и на такива проекти обаче са конституционно дължими като част от спазването на конституционния принцип за правовата държава, чието многопластово съдържание имплицитно съдържа изискване правото да е разумно и справедливо.

Условията, редът и сроковете за разглеждане и приемане в Народното събрание на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията от 28.07.2023 г. не позволяват провеждането на ефективно обществено обсъждане. Голяма част от постъпилите писмени становища, както и проведените три публични дискусии в Комисията по конституционни въпроси, са във връзка с текстовете, които са приети на първо гласуване. Между т. нар. „второ“ първо гласуване и второто гласуване обаче законопроекът е съществено изменен по пътя на предложенията от народни представители и предложения на Комисията по конституционни въпроси, а поради краткото време между изтичането на срока за предложения и заседанието на Комисията по конституционни въпроси не е възможно тези предложения да бъдат оценени обективно нито в рамките на Народното събрание, нито в публичното пространство. По този начин е допуснато нарушение на изискването за обоснованост, съгласуваност и необходимост на законодателните промени като част от конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

Следва да се посочи, че при провеждането на т. нар. второ първо гласуване в проведеното на 8 декември 2023 г. заседание на 49-ото НС при изнасяне на Доклада относно резултати от проведени обществени обсъждания по Проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 от 28 юли 2023 г., внесен от 166 народни представители, преди новото разглеждане на законопроекта по реда на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, се заключава, че: „Доколкото декларираната от вносителите основна политическа цел на конституционната реформа е ревизия на разпоредбите, отнасящи се до съдебната власт, Комисията по конституционни въпроси концентрира обществените обсъждания само върху съответните предложения,

включени в Проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията. Останалите, допълнително включени в Проекта въпроси, не бяха включени като теми в обсъжданията, включително и поради недостиг на време.". Изложеното ясно свидетелства и подкрепя тезата, че не е обоснована от обикновеното Народно събрание необходимостта от извършените промени, не е осигурено тяхното обсъждане във възможно най-широк публичен дебат, като в обсъжданията не са включени всички теми „поради недостиг на време“, както и са обсъдени единствено предложения, включени в Проекта на закон за изменение и допълнение на Конституцията, но не и останалите, допълнително включени в проекта въпроси, т. е. не е осигурен дължимият демократичен процес, легитимиращ конституционните промени в една съвременна конституционна държава, организирана и функционираща под върховенството на Конституцията.

Гореизложеното се потвърждава и от последиците от прилагането на практика на новите конституционни текстове, които вече предизвикаха проблеми поради липсата на задълбочен анализ, предхождащ приемането на промените в Основния закон.

По изложените съображения Пленумът на ВАС намира, че ЗИД на Конституцията следва да бъде обявен за противоконституционен поради приемането му в отклонение с дължимия демократичен процес, легитимиращ конституционните промени в една съвременна конституционна държава, организирана и функционираща под върховенството на Конституцията.

С оглед на гореизложеното Пленумът на ВАС намира сезиращите искания за основателни, поради което Законът за

изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) следва да бъде обявен за противоконституционен в цялост.

Приложение:

1. Препис-извлечение от протокол за проведено заседание на Пленума на Върховния административен съд на 29 май 2024 г.

31.5.2024 г.

X

Подписано от: Georgi Zlatev Cholakov

**ГЕОРГИ ЧОЛАКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ВЪРХОВНИЯ АДМИНИСТРАТИВЕН СЪД**

ВЯРНО С ЕЛЕКТРОННО
ПОДПИСАНИЯ ОРИГИНАЛ