

**ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 239 КВ
Дата 18.04.24г.

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: гл. ас. д-р Дилян Начев, юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

Относно: конституционно дело № 1 от 2024 г.

На основание: чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

в отговор на отправената към мен покана, предоставям писменото си мнение по предмета на конституционно дело № 1 от 2024 г.

Делото е образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; чл. 65, ал. 1; създаденият нов чл. 91б, ал. 2; чл. 99, ал. 5 и 7; чл. 102, ал. 2, т. 3; в чл. 110; в чл. 129, ал. 2 и 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.). Към посоченото конституционно дело впоследствие е присъединено за съвместно разглеждане и решаване конституционно дело № 2 от 2024 г., което е със сходен и частично припокриващ се предмет.

Макар конституционно дело № 2 от 2024 г., образувано по искане на група народни представители, да е последващо спрямо конституционно дело № 1 от 2024 г., съответно присъединено към него, то има отчетливо по-широк обхват, тъй като чрез него са оспорени всички разпоредби на ЗИД на Конституцията - §1 – §23. Това обосновава и избрания от мен подход при настоящото правно мнение да се водят преди всичко от последното.

Исканията, чрез които Конституционният съд е бил сезиран, поставят, по същество, три групи от въпроси: (1) дали е спазена процедурата, по която Основният закон е бил изменен и допълнен; (2) дали част от въпросните промени не са в изключителната сфера на компетентност на Великото народно събрание; и (3) дали част от тях не са в противоречие с основополагащи принципи на българската Конституция.

Смятам, че поставените проблеми трябва да бъдат разгледани тъкмо в тази последователност – от общо към частно; от формално към съдържателно.

I. Относно евентуално нарушение на процедурата за приемане на закон за изменение или допълнение на Конституцията.

В двете искания, стоящи в основата на настоящото производство, по този въпрос е изразено разбирането, че разпоредбата на чл. 155 от Конституцията следва да се схваща по начин, различен от този, по който е изтълкувана от конституционното мнозинство. В конституционния текст е записано, че ако конституционният законопроект не е събрал мнозинство от три четвърти от всички народни представители, но предложението е получило не по-малко от две трети от гласовете, то следва да се постави 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 за гласували не

по-малко от две трети от всички народни представители. Спорът е относно това дали отлагането на гласуването с между два и пет месеца се отнася единствено за първото гласуване на предложението или и за всяко от следващите.

Важно е да се отбележи, че досега Основният ни закон е бил изменян и допълван пет пъти, като при всеки от тях е имало мнозинство от три четвърти от народните представители. ЗИД на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), който е предмет на настоящото конституционно производство, е първият случай, в който такова мнозинство липсва и съответно, който е приет по реда на чл. 155, ал. 2 от КРБ.

Следва също така да се посочи и това, че Конституционният съд отклони чрез Определение № 10 от 11.12.2023 г. искането на група народни представители за постановяване на тълкувателно решение относно процедурата за изменение и допълнение на Конституцията.

Това обяснява и липсата на каквато и да е предходна практика на КС по въпроса, а оттам налага и нуждата от първичен анализ на приложимото правило.

Смятам, че отлагането на разглеждането на предложението за изменение или допълнение на Конституцията за срок от между два и пет месеца в случай на мнозинство по-голямо от две трети, но по-малко от три четвърти се отнася единствено за първото му разглеждане, а не за всяко едно от трите гласувания. Съображенията ми за това са от логическо естество и свързани с целта на конституционния законодател, така както аз лично я „откривам“ в текста. Телеологичният анализ на разпоредбата показва, че отлагането на разглеждането на предложението с между два и пет месеца при по-малкото конституционно мнозинство (2/3 от народните представители) изпълнява три функции – първо, дава възможност да се „охладят“ страстите и да се продължи рационалната дискуссия по темата в

рамките на Народното събрание; второ, позволява и стимулира удължаване и задълбочаване на обществените дебати по целесъобразността на предложените изменения или допълнения на Основния закон; и трето, предполага участниците в мнозинството от 2/3 да препотвърдят първоначалната си воля. Така Конституцията, по същество, компенсира липсата на свръхмнозинство в Народното събрание (поне три четвърти от народните представители), т.е. липсата на изключително широко обществено съгласие, с удължаване на процедурата във времето, давайки, на практика, „втори шанс“ на критиците на промените в Основния закон да изложат своите аргументи. Мисля, че възгледът, изразен от вносителите на двете искания по настоящото дело, според който отлагането на гласуването се отнася до всяко едно от трите четения, не отразява правилно идеята на конституционния законодател. Ако резултатът не е постигнат при първото отлагане, то няма логика от допълнителни такива впоследствие. Обратното би било прекомерно и струва ми се превратно тълкуване на приложимия конституционен текст. В допълнение към това, подобно прекомерно удължаване на процедурата дори би могло парадоксално да провокира съответното мнозинство да мине през наглед по-сложната процедура за свикване на Велико Народно събрание, която в случая може дори да се окаже по-бърз и лесен вариант за постигането на съответната цел.

II. Относно евентуално нарушение на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Следващият поставен въпрос, засегнат и в двете искания, е този за границата между сферата на компетентност на обикновеното Народно събрание и тази на Великото Народно събрание при изменението или допълнението на Конституцията.

В българския конституционен модел е възприето разбирането, че по отношение на най-значимите въпроси учредителната власт може да се осъществява от народа единствено чрез Велико Народно събрание. Сред тези въпроси е и този за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление (чл. 158, т. 3 от КРБ).

В правната теория е възприето донякъде условното разбиране, че формата на държавно управление, най-общо казано, показва кои са основните държавни органи, упражняващи различните клонове на властта, как се формират те и в какво отношение са помежду си. Изведено на едно абстрактно ниво, обикновено с цел по-голяма прегледност и яснота (преди всичко за студентите по право) това ни позволява да разграничим републиките от монархиите, съответно техните подкатегории. Познанието обаче (особено в обществените науки) трудно може да бъде разглеждано като всеобхватно. На практика срещу всяка категоризация могат да бъдат правени възражения, да се посочват изключения от правилото или да се оспорва нейната общовалидност. Когато сравняваме определени обекти на познанието, нивото на (не)сходство между тях в голяма степен зависи от мащаба, в който ги анализираме. Колкото по-далече стоим от конкретните обекти, толкова по-сходни биха били те. Разграничението между републики и монархии или дори по-конкретното парламентарни, президентски, полупрезидентски републики е съзнателно обобщено с цел разбиране на общата логика, по която всеки от тези модели функционира. Съвсем не то обаче е визирано в чл. 158, т. 3 от Основния закон. Моето разбиране е, че там се визира именно тази форма на държавно управление, която е предвидена при създаването на Конституцията, а не някаква обща, абстрактна категория. Иначе казано, става дума за тъкмо тези основни държавни органи, формирани тъкмо по този начин, действащи тъкмо в този състав и намиращи се тъкмо в това съотношение помежду си, които са

предвидени от конституционния законодател изначално. Това не означава, че обикновеното Народно събрание не може, упражнявайки учредителната власт, да прави изменения, каквито и досега на няколко пъти е правило, но тези промени не бива да са до такава степен съществени, че да променят осезаемо оригиналния модел – т.е. формата на държавно управление. Това разбиране съвсем ясно е изразено и от самия Конституционен съд чрез Решение № 3 от 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г. Според изложеното там, понятието форма на държавно управление следва да се тълкува разширително. В него се включва изградената „система от висши държавни институции“ – и по-конкретно „тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им“.

Смятам, че с оглед установеното разбиране в противоречие с Основния закон (чл. 158, т. 3 от КРБ) се явява § 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, предмет на настоящото конституционно производство, отнасящ се до служебното правителство.

С приетите от Народното събрание изменения, от една страна, радикално се променя механизмът за формирането на служебното правителство, като ролята на Президента от водеща се трансформира в протоколна, а от друга, се създава възможност за ограничаване със закон на неговите правомощия. Промяната в начина, по който се назначава служебното правителство дори сама по себе си е достатъчно значима, за да бъде възприета като промяна на формата на държавно управление, но освен това в случая индиректно се ограничават и правомощията на президента, като по този начин съществено се отслабва неговата относителна тежест в конституционния модел. Иначе казано, подобно изменение на Основния ни закон може да бъде извършено единствено от Велико Народно събрание.

Същият въпрос се поставя и за промените в главата за съдебната власт, в която е реализирано реструктуриране на основните органи, осъществяващи ръководни функции, каквито са главният прокурор и Висшият съдебен съвет. Част от съществените правомощия на главния прокурор, а също така и на прокуратурата като цяло се ограничават, което действително навежда по-скоро на заключението, че промените са достатъчно сериозни, за да променят баланса между основните държавни органи, т.е. могат да бъдат определени като изменение на формата на държавно управление и съответно нарушение на чл. 158, т. 3 от КРБ.

Колкото до измененията в структурата на Висшия съдебен съвет, който се разделя на Висш съдебен и Висш прокурорски съвет, то тук ситуацията е по-нюансирана и сложна за преценка. От една страна, на практика, в голяма степен се запазва досегашният модел. Дали ще имаме един орган, действащ в три различни конфигурации, или три отделни органи, изпълняващи сходни функции, разликата е по-скоро формална и не е твърде съществена. От друга страна обаче, значителното ограничаване на ролята на министъра на правосъдието в съдебната власт би могло да се разглежда като основание да се твърди, че е променен изначалният баланс между властите (в случая между съдебната и изпълнителната).

III. Относно евентуално нарушение на основополагащи принципи на Конституцията.

Макар да не е формално посочено в Конституцията, смятам, че в Основния ни закон има няколко водещи принципа, които играят ролята на ръководни идеи и в съответствие с които са изградени конституционните правила. Иначе казано, съществува известна йерархия и нужда от вътрешна съгласуваност, която не може да бъде пренебрегната дори от конституционния законодател. Сред тези принципи особено значение има

този за правовата държава и евентуалното противоречие на част от новоприетите конституционни текстове би могло да е основание за това да бъдат обявени за противоконституционни.

Смятам, че това е така в три конкретни случая: § 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, чрез който, на практика, се съкращава конституционно предвидената продължителност на мандата на Народното събрание; § 5 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията в частта, в която се създава възможност решенията на Народното събрание за избор на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него, да бъдат приемани с мнозинство от две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон; и § 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, в частта, в която се предвижда възможност чрез закон да бъдат ограничавани правомощията на служебното правителство.

Макар аргументите ми по всеки от тези три случая да са сходни, смятам, че би било добре те да бъдат разгледани поотделно и последователно.

Мисля, че §2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, предмет на настоящото конституционно производство, се явява противоконституционен поради противоречие с принципа за правовата държава в частта, в която изменя алинея 3 на чл. 64 от КРБ, предвиждайки, че „избори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичането на срока на пълномощията на действащото Народно събрание.“. Както правилно според мен, са отбелязали вносителите и на двете искания, така, на практика, се получава нерешима колизия между съчетаното прилагане на чл. 64, ал. 3 и чл. 75, от една страна, и чл. 64, ал. 1 от КРБ, от друга. Оказва се, че за да бъде спазена изискуемата продължителност на мандата на

Народно събрание и едновременно с това да бъдат приложени и сроковете по чл. 64, ал. 3 и чл. 75 от КРБ, то президентът ще бъде принуден да свика новоизбраното Народно събрание възможно най-късно, т.е. се оказва реално лишен от възможността да го свика във всеки момент от избирането му, но не по-късно от месец след това. Обратното би довело до фактическо „предсрочно прекратяване“ на мандата на народните представители. Впрочем, дори при такъв случай никак не е ясно дали продължителността на мандата би била спазена, тъй като изменената алинея 3 на чл. 64 предвижда срок за произвеждането на избори за Народно събрание не по-късно от един месец, но не определя най-ранния момент, в който това може да се случи.

Смятам, че подобно противоречие е нетърпимо в една правова държава. Конституционните текстове са човешко творение и следователно не са и не могат да бъдат съвършени, но е недопустимо те да бъдат изпълнени с видими вътрешни противоречия като посоченото.

§ 5 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България поставя подобен проблем в частта, в която се дава възможност определени решения на Народното събрание да се приемат с мнозинство от две трети, когато това е предвидено със закон. Освен заради липсата на каквато и да е житейска логика, този текст е опорочен и поради явното противоречие, в което влиза с друг конституционен текст, а именно чл. 81, ал. 2 от КРБ. Последният предвижда, че „Народното събрание приема законите и другите актове (т.е. и решенията за избор на членове на органи, които изцяло или частично се избират от него – бел. в скобите моя – Д.Н.) с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство“. С новосъздадения чл. 91б, ал. 2, по същество, се създава възможност разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от Основния закон да бъде дерогирана от

обикновения законодател, при това по негова собствена и самостоятелна преценка. Смятам, че подобно положение е недопустимо и нарушава принципа за правовата държава.

§ 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България вече обсъдих по-горе в частта, в която изразих позицията си относно това дали няма нарушение на чл. 158, т. 3 от КРБ. Тук отново се връщам към този нов конституционен текст, но анализирайки неговата евентуална противоконституционност от друга гледна точка. В следващите редове визирам конкретно чл. 99, ал. 7, изречение второ от Конституцията.

В политически план служебното правителство действително играе специфична роля. То има за цел да успокои обществените страсти, да произведе честни и свободни избори в момент на съществена политическа криза и в известна степен да направи плавен преход от едно редовно към друго редовно правителство. Вярно е, че в последните години изключението от правилото, каквото, по същество, са служебните кабинети, е все по-малко изключително, но това е по-скоро резултат от конкретна политическа обстановка, отколкото от някакви заложи в Основния закон предпоставки.

Тук обаче важен е не политическият анализ на ситуацията, а юридическият. От гледната точка на правото, служебното правителство разполага с всички правомощия, с които разполага и всеки редовен състав на Министерския съвет. Може би неговата политическа и демократична легитимност са по-малки, но управленските му правомощия не са и не могат да бъдат, освен ако това не е изрично посочено в Основния закон. Важна характеристика на всяка държава е непрекъсваемостта на властта, която у нас най-ясно се реализира чрез изискването във всеки един момент да има действащо правителство (редовно (в това число правителство в оставка) или

служебно). Неговите задачи и правомощия са изрично посочени в глава пета от Конституцията. С други думи, създаването на възможност със закон тези правомощия да бъдат ограничавани, на практика, означава обикновеният законодател да може да дерогира Основния закон, както и да ограничава конституционния принцип за континуитет на властта. Смятам, че това също е в противоречие с правовата държава и като такава е конституционно недопустимо.

Друг въпрос, който заслужава внимание, е този за евентуално противоречие между принципа за народния суверенитет, от една страна, и чл. 65, ал. 1, съответно чл. 110 от КРБ. Оставям настрана твърде неясната езикова формулировка, която поставя редица въпроси и трудно би могла да бъде изтълкувана без голяма доза въображение. Тук обаче проблемът е друг – дали предвидената възможност (предполагам, че такава е била волята на конституционното мнозинство) лица с двойно гражданство да могат да стават народни представители (при определени условия), съответно да бъдат избирани за министри (при това при още по-олекотен режим) не се явява несъвместима с идеята за народния суверенитет. Последната, най-общо, може да бъде изразена чрез известната фраза „Власт на народа, чрез народа и за народа“. Тук сякаш има два вида взаимно изключващи се аргументи: от една страна, би било неоправдано да приемем, че лицата с двойно гражданство (в случай, разбира се, че едното от тях е българско) не принадлежат към българския народ. Още повече след като българският правен ред допуска двойното гражданство като юридически търпимо явление. Идеята, че някак принципът за народния суверенитет предполага съществуването на различни категории български граждани, част от които не се числят към народа, ми изглежда неоправдана, освен ако самата Конституция не го предвижда изрично за заемането на определени публични длъжности, както беше до преди влизането в сила на последните

изменения и както продължава да бъде по отношение на президента (чл. 93, ал. 2 от КРБ). От друга страна обаче, двойното гражданство предполага принадлежност към два народа и основателно поставя въпроса за способността лицата, заемащи най-значимите публични длъжности, да се водят от интересите на един от тези два народа, включително пренебрегвайки или дори противопоставяйки се на интересите на другия. Тази двойственост създава основателни съмнения относно това дали изобщо подобна съвместимост е възможна, както в политически, така и в юридически план. Признавам си, че нямам категоричен отговор за това коя от двете групи аргументи следва да надделее, но съм уверен, че Конституционният съд ще вземе най-правилното решение и ще изпълни ролята си на юридически защитник на Основния ни закон.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

с оглед изложените по-горе съображения, смятам, че следва да бъдат обявени за противоконституционни § 2 (чл. 64, ал. 3); § 5 (чл. 91б, ал. 2); § 7 (чл. 99, ал. 5 и ал. 7, изр. второ); § 11 и § 12 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

С уважение: д-р Дилян Начев