

Б
Ц

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 255 КБ
Дата 22.04.24г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

ОТ ДОЦ. Д-Р БОРИСЛАВ ЦЕКОВ

по к. дело № 1/2024 г. и присъединеното към него к. Дело № 2/2024 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С две определения на Конституционния съд от 08.03.2024 г. и писмо от 12.03.2024 г., съм поканен да представя правно мнение (*amicus curiae*) по конституционно дело № 1/2024 и присъединеното към него конституционно дело № 2/2024. Като използвам случая да изразя благодарност за предоставената възможност, представям на Вашето внимание следните доводи и съображения по цитираното дело.

§ 1. По предмета на обединеното конституционно дело.

Предмет на настоящето конституционно дело е Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)¹ в неговата цялост. Такова искане е

¹ По-нататък в настоящето Правно мнение този закон ще бъде обозначаван за краткост като „ЗИД на Конституцията“.

внесено от група народни представители, които твърдят, че са налице три основания за обявяване на процесния закон за противоконституционен. Обобщено, тези основания според вносителите на искането, са: а) нарушение на процедурата за конституционна ревизия в частта относно предвидените срокове и мнозинства; б) липса на компетенция у Народното събрание за приемане на разглежданата конституционна ревизия; в) наличие на отделни разпоредби от процесния закон, които не са преминали през три гласувания.

От своя страна Президентът на Републиката също формулира твърдения за противоконституционност на самата процедура, по която е осъществена конституционната ревизия, но парадоксално поддържа само частична противоконституционност на ЗИД на Конституцията, а именно – на параграфи 2, 3, 5, 7 и 9.

§ 2. За пределите на конституционния контрол върху ЗИД на Конституцията, приет от Народното събрание.

Съществено значение при разглеждане на някои от оспорените разпоредби има един предварителен въпрос с принципен характер - за пределите на конституционния контрол върху един ЗИД на Конституцията, приет от Народното събрание. Досегашната практика на Конституционния съд застъпва, че на конституционен контрол подлежат:

а) процедурата за приемане на ЗИД на Конституцията по чл. 154 и чл. 155 от Конституцията на Република България (КРБ), и

б) изрично нормираните ограничения на компетенцията за конституционна ревизия, която има Народното събрание, съгласно чл. 153 във връзка с чл. 158 КРБ.

Извън обхвата на този контрол, според конституционната юрисдикция, понастоящем остават въпросите дали промените, които съгласно чл. 153 от Конституцията са в правомощията на обикновено Народно събрание, отговарят на разпоредбите на действащата преди промяната Конституция (Решение на КС №

3/2003 по к.д. 22/2002).

Пределите на конституционния контрол върху закон, с който се приемат промени в Конституцията от Народното събрание, нямат изрична уредба на конституционно ниво. Цитираните по-горе предели са извеждани по доктринален и юриспруденциален път. Следователно, те подлежат не само на критичен анализ, но и на евентуално преодоляване в хода на конституционното развитие и практиката на конституционната юрисдикция.

На тази основа, поддържам становище, че следва да бъде изоставено произтичащото от т. 3 в диспозитива на Решение на КС № 3 от 2003 г. лимитиране на конституционния контрол само до конституционната процедура и до въпроса дали промените за гласувани от компетентен орган. При осмислянето на пределите на конституционния контрол е необходимо да бъде отчитана и конституционната субстанция на отношенията между оригинерната и производната учредителна власт и произтичащите от нея имплицитни ограничения на властта за ревизия. Ако в релацията учредителна-учредена власт са налице отношения на субординация, то отношенията между оригинерната и производната учредителна власт включват два ключови компонента – *делегация* и *доверие*². В този смисъл, производната учредителна власт е делегирана власт. Предмет на делегацията са частични учредителни пълномощия за промяна в конституционната уредба. Тази промяна следва да бъде осъществявана не само по предвидения в Конституцията ред и от компетентната за това легислатура, но и да се вписва в основните ценности и принципи, които формират *идентичността* на конституцията. Конституционната реформа трябва да изхожда от презумпцията – по думите на Карл Шмит – за необходимостта от запазване на *приемствеността* на конституцията в нейната цялост³. Неслучайно изтъкнатият американски правник Уилям Л. Марбъри подчертава:

„Целта на „народа на Съединените щати“ при приемането на Конституцията, както е изразена в преамбюла, е „да се създаде по-съвършен Съюз“..... Няма основания да се предполага, че когато народът е предоставил на законодателните органи на три четвърти от щатите правомощието да внасят поправки

² Близнашки, Г. Учредителната власт на народа. С: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 246-247.

³ Schmitt, Carl. Constitutional Theory. Translated and edited by J. Seitzer. Durham, NC: Duke University Press, 2008, p. 150-151.

*в Конституцията, той е възнамерявал да разреши приемането на каквито и да било мерки под прикритието на поправки, които биха довели до пълното или частично унищожаване на този Съюз*⁴.

В същия дух друг от големите авторитети на конституционната и политическа теория, Карл Фридрих, подчертава метафорично, че всяка конституция е жива система, каквато е и човешкото тяло, и както органите на човешкото тяло могат да се развиват или да атрофират, но основната структура на човешкия организъм да се запазва, така и при конституционната система основният модел следва да се запазва, въпреки че различните съставни части претърпяват промени⁵. Все в тази връзка, трябва да се държи сметка, че конституционната нормативност, както с основание изтъква проф. Нено Неновски, има системен характер, който предполага наличието на няколко подсистеми: *„принципна, основополагаща подсистема, гаранционна подсистема, подсистема, която позволява (и обслужва) развитието ѝ (допълнения, изменения, поправки)“*. От тази гледна точка, една конституционна промяна, извършвана от Народното събрание, следва да съблюдава систематиката, в т.ч. суперординацията и субординацията на основните подсистеми на Конституцията, да не разрушава установената от тях йерархия на ценности и принципи⁶.

Всяка конституционна реформа, гласувана от производна учредителна власт, е насочена към синхронизиране на правната реалност с настъпили промени в политическа действителност. Но такава реформа не може да конструира нова действителност, откъсната от установената от оригинерната учредителна власт политическа форма и алиенирана от фундаменталните ценности и висшите цели на държавата, които вече са конституционализирани. Конституционната реформа не бива да води до *ре-съдържание*, т.е. да придава напълно нов смисъл на конституцията. Юридическата приемственост – на свой ред изтъква проф. Георги Близнашки – не може да бъде нарушавана, защото реформата, осъществявана от производната учредителна власт е ограничена, не може да прераста в революция и да разрушава самата конституция. С други думи, обхватът на конституционната реформа, която е делегирана на производната учредителна власт, изключва по дефиниция

4 Marbury, William L. The limitation upon the amending Power. - In: Harvard Law Review 33, 1919/20.

5 Friedrich, Carl. Man and His Government. An Empirical Theory of Politics. NY: McGraw-Hill Book Company Inc., 1963, p. 272.

6 Неновски, Н. Конституцията. Актуални въпроси на теорията и практиката. С: Сиби, 2002, с. 63.

изместване или подмяна на структуроопределящи баланси както в институционалната конструкция, така и в политическите и икономически основи на общественно-държавната цялост, и не на последно място - в ценностната йерархия, конституционализирани от оригинерната учредителна власт. В противен случай политическото върховенство на Конституцията като *lex fundamentalis* би могло да бъде ерозирано в дълбочина.

Нека илюстрираме тези доктринални постановки със следните хипотетични примери:

а) Ако приемем, че властта за ревизия, която е предоставена на обикновеното Народно събрание включва всички въпроси, освен тези, които чл. 158 КРБ изрично резервира за Великото народно събрание, то би следвало да допуснем, че едно обикновено Народно събрание може да измени и Преамбюла на Конституцията. Например, вместо сегашния текст: *„издигаме във върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност“* да приеме текст, според който във върховна ценност се издига *„обществената сигурност, авторитета на държавата и нейните органи“*. Такава промяна би трансформирала радикално ценностното ядро на Конституцията, като премести акцента от индивидуалната свобода и достойнство на личността към етатизъм и господство на държавата над личността. Според досегашната тълкувателна практика на Конституционния съд такава промяна не би трябвало да е предмет на конституционен контрол, защото не се отнася до процедурата и до изключителната компетенция на Великото народно събрание, не засяга формата на държавно управление и на държавно устройство и териториалната цялост. Подобна постановка не може да бъде споделена. Такова радикално трансформиране на висши конституционни ценности и принципи, които са отправна точка в тълкуването и прилагането на Конституцията, би променило съществено учредителната политическа воля и то по начин, който далеч надхвърля пределите на делегираната на Народното събрание власт за ревизия. В конкретния пример, такава промяна би противоречала не на формата на държавно управление, а на самото ценностно ядро, на Преамбюла на Конституцията, както и на смисъла и съдържанието на основните права и свободи, като част от конституционния статус на гражданите. Това би било не реформа, а разрушаване на Конституцията във вида, в който е установена от оригинерната учредителна власт.

б) Една отмяна на чл. 13, ал. 3 КРБ, който посочва, че източноправославната религия е традиционна за държавата, също не попада в изключителната компетенция на Великото народно събрание по чл. 158 КРБ. Не се включва и в разширителното тълкуване на „форма на държавно управление“ в Решение на КС № 3 от 2003 г., доколкото не засяга баланса между основните конституционни органи и техния статус. Но с тази разпоредба, наред с конституционната повеля в Преамбюла, че неотменим дълг е „да пазим националното и държавното единство“ и с разпоредбата за официалния език (чл. 3 КРБ), оригинерната учредителна власт е конституционализирала елементи и социо-културни маркери от историческата идентичност на българската нация и национална държава. Систематично чл. 13, ал. 3 КРБ е включена в Глава първа „Основни начала“, която е част от ценностното ядро на Конституцията, установява основните принципи и висшите цели на държавата. Съдържанието на тази конституционна разпоредба не е декларативно. Чрез нея се констатира и признава една фактическа и историческа реалност – че мнозинственото изповедание на българския народ традиционно е именно източноправославното християнство. От друга страна, се препотвърждава историческия континуитет и приемственост на българската народност и държавност⁷. Отмяната на тази разпоредба, приета от един обикновен парламент, би противоречила на цялостната философия на българската национална държава, заложена от оригинерната учредителна власт.

Дори само тези хипотетични примери (а има и други!) илюстрират категорично защо производната учредителна власт няма компетенцията да решава по нов начин големите ценностни въпроси и/или дилеми на обществото и националната държава, които са вече решени по определен начин от оригинерната учредителна власт. Властта за ревизия, която има Народното събрание, не включва власт за ревизия на основните начала и на висшите цели на националната държава. Властта за ревизия е власт за промени в конституцията, а не за промени на конституцията. Тоест за промени в съответствие с вече установените конституционни ценности и основни начала, а не за тяхната подмяна. В този смисъл, изрично уредената в чл. 158, т. 2-5, КРБ изключителна компетенция на ВНС по отношение на определени промени в Конституцията, не освобождава цялата останала

⁷ Цеков, Б. Държава и религия: конституционни модели. Благоевград: УИ „Нсофит Рилски“, 2023, с. 203-204.

нормативна територия на Основния закон за неограничена ревизионна намеса от обикновеното Народното събрание. Тоест, не означава, че на него е делегирана компетенция за всякакви други конституционни промени, независимо от техния обхват, съдържание и характер. Напротив, на Народното събрание е делегирана компетенция за конституционна ревизия, която съответства на зададените с Конституцията политическа форма, ценностен и институционален модел. Тези имплицитни ограничения нямат нужда от изрична правна уредба в конкретен конституционен текст, защото произтичат от принципа на юридическо върховенство на Конституцията, като *lex superior*, а в по-общ план - от принципа на правовата държава.

Прочее, в съвременната конституционна теория, а и в конституционната юриспруденция на редица държави, преобладава именно тази постановка - че наред с изрично нормираните ограничения за конституционна ревизия, в конституцията съществуват и *имплицитни ограничения*, които произтичат от висшите конституционни ценности и принципи. Тези имплицитни ограничения в различните конституционни системи и национални контексти се обозначават като „висши ценности“, като „базисна структура на конституцията“ или като „ценности и принципи с надконституционен статус“⁸. Във всички случаи трябва да се държи сметка, че дори правомощието за изменение да не е изрично ограничено, това не означава, че производната учредителна власт получава „празен чек“, чрез който обхватът и дълбочината на промените са оставени изцяло на нейна преценка⁹. Това е така, защото – нека подчертаем още веднъж – целта на конституционната ревизия е да внесе промени в конституцията, а не да я унищожи или подмени.

В този смисъл Конституционният съд на Италия е имал повод да подчертае:

„Италианската конституция съдържа някои върховни принципи, които не могат да бъдат подкопавани или променяни в основното си съдържание... Такива са принципите, които самата Конституция изрично предвижда като абсолютни граници на правомощието

⁸ Обобщен преглед на основните научни трудове и конституционна юриспруденция, които поддържат тази теза виж у: Roznai, Yaniv. *Unconstitutional Constitutional Amendments. The Limits of Amendment Powers*. Oxford, UK: Oxford University Press, 2017, p. 39-101.

⁹ Ibid. p. 156.

*за конституционна ревизия, като например републиканската форма..., както и принципите, които, макар и да не са изрично посочени сред тези, които не подлежат на конституционна ревизия, са част от висшите ценности, на които се основава италианската конституция.*¹⁰

Тъкмо в това нормативно пространство, разположено между изключителната компетенция на Великото народно събрание (чл. 158 КРБ) и произтичащите от политическото и юридическо върховенство на Конституцията имплицитни ограничения за Народното събрание, действащо като производна учредителна власт, следва да се разположи контролът за конституционност. По един сполучлив израз *„с широка власт е не парламентът, а парламентът в рамките на конституцията“*¹¹. Конституционната юрисдикция в този смисъл е пазител не просто на процедурата за промяна и на изключителната компетенция на Великото народно събрание, а е пазител на основополагащата политическа воля на учредителната власт на народа срещу приемане на противоконституционни конституционни промени. Такива са онези промени, гласувани от Народното събрание, които противоречат на възприетите от оригинерната учредителна власт фундаментални ценности и висши цели на държавата, както и на правата и свободите на гражданите. Това е така, защото съвременната конституция не е просто „инструмент за управление“, а е и ценностна харта, която е израз на основополагащия консенсус за начина на живот на нацията¹².

Към всичко това трябва да се прибави, че оригинерната учредителна власт по правило притежава значително по-висока морално-политическа легитимност и представителност на социалните ценности и интереси на нацията, в сравнение с производната учредителна власт. В определен смисъл политически факт с конституционно значение в разглеждания случай е, че VII ВНС беше избрано при избирателна активност от 90,79% от всички имащи право на глас. Докато гласувалото процесния ЗИД на Конституцията XLIX Народно събрание беше избрано от едва 40,69% от избирателите и дори не съумя да формира достатъчно високо ниво на парламентарен консенсус и мнозинство от три четвърти от депутатския корпус в подкрепа на процесния ЗИД на Конституцията.

10 Вж. Corte Const. Judgment No. 1146 of 15 December 1988.

11 Карагьозова-Финкова, М. Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. С: Албо, 1994 с. 118.

12 Близнашки, Г. Общо учение за конституцията. С: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019, с. 647.

Предвид тези доводи и съображения, поддържам, че обхватът на конституционния контрол върху ЗИД на Конституцията, приет от Народното събрание, следва да включва:

а) контрол за спазване на реда за приемане на конституционни промени и дали Народното събрание не се произнася *ultra vires*, като навлиза в изключителната компетенция на ВНС (съгласно т. 3 от диспозитива на Решение на КС № 3 от 2003 г.);

б) контрол за съответствие на приетите конституционни промени с *имплицитните ограничения* на конституционната ревизия, които произтичат от основните конституционни ценности, висшите цели на държавата, правата и свободите на гражданите, които са посочени в Преамбюла и са уредени в Глава първа „Основни начала“ и Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ от Конституцията.

§ 3. По процедурния ред за приемане на конституционни промени от Народното събрание – чл. 155 КРБ.

В двете искания, по които е образувано настоящето конституционно дело, се привеждат аргументи за противоконституционност на процедурата по приемане на процесния ЗИД на Конституцията. Поддържам, че процедурните правила, които бяха приети и приложени от XLIX Народно събрание, противоречат на Конституцията, като прибавям следните аргументи и съображения:

Първо, 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. Тези правила винаги са се основавали 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, предвиди, 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. Свидетелствам и лично, в качеството си на народен представител в XXXIX Народно събрание, участвал в гласуването на първите две поправки на Конституцията и като член на Временната комисия за промени в Конституцията при втората поправка: съображенията да не бъдат уреждани изрично правилата за спадащото мнозинство тогава бяха свързани с почти пълния парламентарен консенсус по приеманите промени, който практически изключваше хипотезата да се стигне до спадащо мнозинство. При третата и следващите поправки, процедурните правила вече бяха допълнени и с хипотезата за спадащото мнозинство, което се отнася и до трите гласувания. Всяко едно от трите изискуеми по Конституция гласувания следваше да се проведе по следния ред: а) 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; б) при това повторно провеждане на съответното поред гласуване (първо, второ или трето) е достатъчно по-ниското мнозинство от две трети¹³.

Второ, в националната конституционноправна доктрина последователно е застъпено разбирането, че ал. 2 на чл. 155 се отнася и до трите гласувания на предложението за конституционни промени¹⁴. Това разбиране не е поставяно под съмнение дори и когато тази процедура е разглеждана в критичен аспект като „излишно усложнена“¹⁵.

Трето, за първи път, „иновацията“, че спадащото мнозинство по ал. 2 на чл. 155 КРБ се отнасяло само до първото гласуване, след което конституционният законопроект можело да тръгне изцяло по „бавна писта“, беше заложено в процедурните правила за разглеждане на процесния ЗИД на Конституцията. Този подход очевидно беше продиктуван от конюнктурни политически съображения, свързани с липсата на достатъчно широко парламентарно съгласие по предлаганите промени. Подобен подход не следва да бъде толериран, предвид волята на конституционния

¹³ 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.); Решение на НС (ДВ, бр. 45/2011 г.) по повод на конституционен законопроект, който така и не стигна до пленарно обсъждане и гласуване.

¹⁴ Друмева, Е. Конституционно право. С: Сиела Норма, 2019, с. 149-150.

¹⁵ Стойчев, Ст. Конституционно право. С: Сиела софт енд пबлшинг, 2002, с. 75-76.

законодател да създаде една много „твърда“ процедура за конституционна ревизия, която градира времетраенето на цялата процедура според нивото на парламентарния консенсус.

Четвърто, в чл. 155, ал. 1 КРБ конституционният законодател е определил броя на гласуванията на три, които трябва да се проведат в различни дни. Втората алинея на тази разпоредба посочва 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 цитираната ал. 2 от чл. 155 КРБ в частта за спадащото мнозинство се отнася единствено до първото гласуване. Терминът „предложението“ е възприет очевидно, за да обхване не просто първоначалния законопроект, а цялата съвкупност от законопроекта и предложенията по него, които народните представители могат да внасят след първото гласуване. Да се възприеме тезата, че ал. 2 на чл. 155 КРБ се отнася само до първото гласуване, би означавало да се допише конституционната норма по произволен и продиктуван от политическата конюнктура начин. Напротив, историческото, буквалното и функционално тълкуване на чл. 155 КРБ води до извод, че процедурният алгоритъм: „високо мнозинство – спадащо мнозинство“, предвиден в алинея втора, се отнася за всяко едно от трите гласувания по алинея първа. 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 първоначалният 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 нея¹⁶. Така се оформят две процедурни „листи“ за конституционна ревизия от Народното събрание - бърза и бавна. Но критерият за разграничаване на тези две „листи“, 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. 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.

Нещо повече, по-високото мнозинство, което оригиналната 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, е при всяко от трите гласувания да се търси това по-голямо мнозинство от три четвърти.

Въз основа на изложеното поддържам, че приложената процедура за приемане на процесния ЗИД на Конституцията е противоконституционна, поради което и самият ЗИД на Конституцията трябва да бъде обявен за противоконституционен в неговата цялост.

¹⁶ Вж. по въпроса за пленарните обсъждания във ВНС и: Паунов, Хр. Ревизия на Конституцията на Република България. С: Фенея, 2013, 182 с.

§ 4. Самостоятелни основания за обявяване за противоконституционни на отделни разпоредби от ЗИД на Конституцията.

1. Противоконституционност на § 2, т. 2 и т. 3 от ЗИД на Конституцията - противоречие с чл. 75 във връзка с чл. 64, ал. 1 КРБ и с принципа на правовата държава.

Измененията в чл. 64, ал. 3 и 4 КРБ, приети с § 2 от ЗИД на Конституцията, създават предпоставки за противоконституционно скъсяване на определения от оригинерната учредителна власт 4-годишен мандат на Народното събрание (чл. 64, ал. 1 КРБ). Това е така, защото с процесните изменения е предвидено, че изборите за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание. В същото време чл. 75 КРБ, така както е приет от оригинерната учредителна власт, изрично постановява, че президентът, свиква на първо заседание новоизбраният парламент най-късно един месец след изборите. С други думи, простата календарна аритметика показва, че в хипотезата на прекратяване на пълномощията на Народното събрание поради изтичане на 4-годишен мандат и при въведеното с новата редакция на чл. 64, ал. 3 КРБ изискване изборите да са не по-късно от един месец преди края на този мандат, няма как да бъде изпълнено изискването на чл. 75 КРБ първото заседание на парламента да се състои не по-късно от един месец след изборите, без това да е свързано с известно скъсяване на 4-годишния мандат. Същото се отнася и до промяната в чл. 64, ал. 4 - няма как, според процесните изменения, новоизбраните депутати да положат клетва, с което се прекратяват пълномощията на досегашните, без това да стане преди края на 4-годишния мандат на действащото Народно събрание.

За да бъде изпълнен 4-годишния мандат на парламента, единствената възможност след извършените промени, е новите избори да бъдат насрочени точно един месец преди края на мандата и да се свика новоизбраният парламент точно 30 дни след това – подход, който не отчита дори традиционното за българската избирателна практика изискване изборите да се произвеждат в неделя. Нещо повече, трябва да се държи сметка, че определянето на срок „не по-късно от един месец“ преди края на мандата дефинира единствено най-късният възможен момент, но не и най-ранния, в който президентът би могъл да насрочи избори. Това отваря широко вратите за евентуален политически произвол – насрочване на редовните избори доста по-рано, с което потенциално може значително да скъси конституционния 4-годишен мандат на Народното събрание.

Отделно от това противоречие, гласуваните промени създават условия за правна несигурност. Както е добре известно, включително от практиката на Конституционния съд (Решение на КС № 5 от 2001 г.), статусът на народен представител възниква от датата на неговия избор. Именно изборите са правопораждащият факт за статуса, докато клетвата обуславя само ефективното встъпване в длъжност и изпълнение на пълномощията. Неслучайно чл. 75 КРБ дава възможност на новоизбраните народни представители да свикат на първо заседание Народното събрание в случай, че президентът бездейства и не го свиква в установения срок. Те са легитимирани да го свикат, защото вече са придобили статуса на народни представители с избора, макар и да не са положили клетва. Поради това и възнагражденията им се начисляват, след конституирането на парламента, от датата на изборите, а не от датата на клетвата. Това правно положение не може да бъде устойчиво отменено или променено с парламентарния правилник, каквито опити се правят от действащата легислатура понастоящем, защото както е добре известно, всеки парламентарен правилник губи своето правно действие с прекратяване на пълномощията на Народното събрание, което го е гласувало. По какъв начин един изгубил правната си сила акт ще ангажира новоизбраното Народно събрание? Очевидно, освен всички останали недостатъци на промените в чл. 64, ал. 3 и 4 КРБ, се създава и правна несигурност, която нарушава принципа на правовата държава.

Предвид гореизложеното, поддържам становище, че е § 2, т. 2 и т. 3 от ЗИД на Конституцията са противоконституционни, защото противоречат на чл. 75 във връзка с чл. 64, ал. 1 КРБ и на принципа на правовата държава.

2. Противоречие на § 3 и § 9 от ЗИД на Конституцията (допускане на лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители и министри) с основни конституционни ценности и принципи, както и с установената форма на държавно управление.

а) Предварителни бележки.

Развитието на националните конституционни и законодателни традиции по въпроса за двойното гражданство винаги се основава на исторически, национални и геополитически специфики. След Втората световна война и най-вече след процеса на деколонизация се наблюдава тенденция към допускане на двойно гражданство в редица държави от Европа и двете Америки. Това се отнася особено за отношенията между суверенните държави, създадени след разпада на бившите колониални империи, където двойното гражданство се използва и като инструмент за запазване чувството за общност у освободените народи с някогашната метрополия. Най-често, това се урежда на договорна основа, както е между Обединеното кралство и страните от Общността на нациите (Британската общност), между Франция и Канада, или пък между Испания и държавите от Централна и Южна Америка. Наред с това повишената мобилност в резултат от глобализацията прави двойното гражданство често явление за големите държави, чийто исторически генезис и национално формиране се основава на масов приток на имигранти – САЩ, Канада, Австралия, Нова Зеландия. В противоположна посока се развиват правните системи на държави като Япония, Израел, Китай, които изключват двойното гражданство и при натурализация изискват отказ от другото гражданство, стига такъв отказ да е допустим от националния закон на другата държава. Германия допуска двойно гражданство при положение, че другото гражданство е на държава от ЕС или на Швейцария, а за

всички останали се изисква специално разрешение. В Австрия двойно гражданство е допустимо само, ако е по рождение, иначе също се изисква специално разрешение. Във всички случаи на двойно гражданство обаче следва да се подчертае, че всяка държава разглежда "двойния" гражданин само като собствен гражданин по отношение на неговите права и задължения. На тази основа се поставя въпроса за възникването на „конфликт на лоялности“.

Съвсем друг обаче е въпросът с допускането на лица с двойно гражданство до заемане на висши държавни длъжности, което е забранено в редица държави. Това е така дори в държави, създадени на основата на имиграцията – така например в САЩ президент може да е само американски гражданин по рождение, в Австралия лица с двойно гражданство не могат да бъдат избирани във федералния парламент. С такава забрана не се нарушават права, не се ерозира всеобщото изборително право, а се защитава надмощен обществен интерес, свързан с охраната на държавният суверенитет и суверенното функциониране на висшите конституционни органи. Българската конституционна юрисдикция е имала повод да изтъкне, че осъществяването на публична власт е достатъчен критерий за въвеждане на квалификации за пасивното изборително право като липсата на друго гражданство у кандидатите за народни представители, министри, президент и вицепрезидент (вж. Решение на КС № 15 по к.д. № 21 от 1995 г.).

Общественият и държавен интерес налага при осъществяване на публичната власт от висшите конституционни органи и длъжности, да бъдат надлежно олицетворени и защитени държавният суверенитет, националната сигурност, териториалната цялост и единството на българската нация. Забраната лица с второ гражданство да заемат такива постове е продукт на българската национална специфика, формирана в сложни и често конфликтни геополитически и регионални условия. Приемането на гражданство на друга държава е личен житейски избор, в който няма нищо укоримо. Но с този избор, освен индивидуалните ползи идват и ограничения, които произтичат от обществения и държавен интерес – когато си установил правно-политическа връзка, каквато съставлява гражданството, с друга държава, станал си носител на правата, задълженията и лоялността към законодателството и институциите на чужда държава, то не следва да бъдеш допускан до политическото представителство и осъществяването на висшата държавна власт в българската държава.

В тази връзка, следва да се подчертае изрично, че отпадането на забраната за двойно гражданство на депутати и министри, според приетия ЗИД на Конституцията, не постига само натоварената с определен емоционален заряд и публично огласявана от инициаторите на конституционната промяна цел, а именно – да бъдат приобщени нашите сънародници извън България към участие в българската политика. По силата на приетите изменения народни представители и министри вече ще могат да стават и лица, които имат чуждо гражданство по произход, а българското им гражданство е второ и придобито по натурализация. Подобно „отваряне“ на висши конституционни органи, а в по-общ план и на държавния суверенитет, към чужди граждани, придобили българско гражданство по натурализация, противоречи на волята на първичната учредителна власт, нормирана в Конституцията.

Нека разгледаме отново хипотетични примери, които илюстрират колизиите и напреженията, която процесната конституционна промяна, поражда от гледище на принципите на националната държава и държавния суверенитет, заложен в Конституцията:

- За народен представител, дори и за председател на Народното събрание, както и за министър, включително за министър-председател, вече ще може да бъде избран гражданин на Република Турция. Днес нашите държави са в добросъседски и съюзнически отношения в рамките на НАТО. Но как се разполага в ценностната система на съвременната българска държава това, че преди повече от век, 116 години, България отхвърли васалния статут към Османската империя и обяви Независимост, а днес такава висша държавна длъжност може да бъде заета от човек, който е декларирал своята правна и политическа връзка на лоялност към конституцията и законите на съседна Турция?
- Или пък същият пример, но с гражданин на Руската федерация, която официално е обявила нашата страна за неприятелска държава.
- Или пък на гражданин на Северна Македония, където отричането на българската история е държавна политика, споделяна от по-голямата част от местния политически елит.
- Същото се отнася и до граждани на държави от ЕС. Всяка държава-членка на ЕС не само споделя общите европейски

ценности, но има и свои специфични национални интереси по редица текущи въпроси. Тези интереси често се разминават и влизат в колизия с текущите интереси на други държави-членки. Актуален пример са противоречията, които възникват от противопоставянето на Австрия на пълноценното включване на България в Шенген. Чии интереси ще защитава един български министър-председател, министър или депутат, който е и гражданин на Австрия, или пък е австрийски гражданин по произход с второ българско гражданство?

б) Конституционната уредба последователно прокарва философията на суверенната национална държава и националната идентичност. Нацията е конститутивен елемент на модерната държава¹⁷. В този смисъл, един от фундаментите на Конституцията, върху който се разполагат и въвеждат в действие нейните основни принципи (народен суверенитет, правова държава, разделение на властите, политически плурализъм), е националният фундамент¹⁸. Още в Преамбюла на Конституцията се посочва, като дълг на учредителната власт от най-висш порядък, опазването на „националното и държавното единство на България“. Съдържанието на националния фундамент включва изричните конституционни забрани за формиране на политически организации на етническа и верска основа и забраната за териториални автономии. Българската държава, чиято политическа форма придава Конституцията, е еднонационална, а не многонационална. Все в тази връзка, българският език, е определен за официален език (чл. 3 КРБ), за да не се допусне лингвистично фрагментиране и партикуларизация на държавата и държавната политика. Елемент от този комплекс от норми, съставляващи националния фундамент на Конституцията, са и юридическите гаранции за суверенно функциониране висшите конституционни органи. Сред тях най-съществено място заема забраната за двойно гражданство на народните представители, на министрите и на президента и вицепрезидента. С процесната норма от ЗИД на Конституцията тази забрана се премахва по отношение на депутатите и министрите. Следва да се подчертае, че чуждото гражданство е свързано с *правно-политическа лоялност към чужда държава*. От него произтича изрично или имплицитно отричане на лоялността към българската държава и българската Конституция. Неслучайно в клетвите при придобиване на гражданство на редица

17 Близнашки, Г. Формата на държавата. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 39

18 Цеков, Б. За фундаментите на българския конституционен модел. – В: *Studia Iuris*, 2/2022.

държави има елемент на отричане на лоялността към другата държава, с която лицето е свързано чрез гражданство, както и на ангажиране с лоялност към чуждата държава, чието гражданство се придобива.

Ето какво гласят, например, някои такива клетви:

САЩ:

"С настоящото декларирам под клетва, че абсолютно и изцяло се отказвам от всякаква вярност и преданост към който и да е чуждестранен княз, владетел, държава или суверенитет, на който или на които досега съм бил поданик или гражданин; че ще подкрепям и защитавам Конституцията и законите на САЩ срещу всички врагове"

Обединеното кралство:

"Ще бъда истински верен на Негово Величество крал Чарлз III, неговите наследници и приемници, съгласно закона... Ще бъда лоялен към Обединеното кралство"

Канада:

"Кълна се, че ще бъда верен и истински предан на Негово Величество Крал Чарлз Трети, крал на Канада, на Неговите наследници и приемници"

Германия:

"Тържествено декларирам, че ще уважавам и спазвам Основния закон и законите на Федерална република Германия, както и че ще се въздържа от всякаква дейност, която може да им навреди"

Италия:

"Заклевам се да бъда лоялен към Републиката и да спазвам Конституцията и законите на държавата."

Швейцария:

"Кълна се да бъда лоялен към Републиката и кантона (Женева), както и към Конфедерация Швейцария."

Разрешаването на лица с двойно гражданство, в т. ч. на чужденци, които придобиват българското гражданство като второ,

да бъдат политически представители на българския народ в законодателната власт и да участват като министри в осъществяването на вътрешната и външната политика на Република България, поставя големия въпрос за *конфликта на лоялности*. Наличието на друго, второ гражданство на депутати и министри, е официализирана индичия за лоялност към чужда държава и към чужди институции, а в един по-широк смисъл – източник на потенциален конфликт на интереси. Като предвижда, че българската национална държава ще бъде суверенна и независима, оригиналната учредителна власт е преценила, че лоялността към чужда държава, която е част от съдържанието на публичноправния институт на гражданството като политико-правна връзка, не съответства на създавания с Конституцията обществен и политически ред, основан на суверенното функциониране на висшите конституционни органи. Последващата отмяна на забраната за двойно гражданство по отношение на участниците в осъществяването на законодателната и висшата изпълнителна власт, и то от обикновено Народно събрание, противоречи на имплицитните ограничения за конституционна ревизия, които бяха разгледани в § 3 от това Правно мнение.

Наред с това, отмяната на забраната за двойно гражданство на депутати и министри е в противоречие и с формата на държавно управление, установена с Конституцията. Това е така, защото се променят условията за формиране на Народното събрание и на Министерския съвет в частта относно конституционно уредените квалификации за лицата, които могат да заемат такива висши държавни длъжности. Такова изменение попада в изключителната компетенция на Великото народно събрание (вж. Решение на КС № 3 от 2004 г. във връзка с Решение на КС № 3 от 2003 г.).

Предвид гореизложеното, поддържам, че § 3 и § 9 от ЗИД на Конституцията са противоконституционни, защото противоречат на основни ценности и принципи, и на висшите цели на държавата, установени в Глава първа „Основни начала“, както и на формата на държавно управление, поради което са приети *ultra vires*, извън обхвата на делегираната на Народното събрание производна учредителна власт.

3. Частично противоречие на § 7 от ЗИД на Конституцията с установената от оригинерната учредителна власт форма на държавно управление.

а) Относно ограничаването (отнемането) на правомощието на Президента да определя самостоятелно състава на служебното правителство:

В условията на парламентарното управление служебното правителство с непарламентарен източник на своите пълномощия има за цел да осигури непрекъсваемостта на държавното управление и да стабилизира политическия процес в условията на парламентарна криза, довела до неспособност за сформирание на парламентарно мнозинство и излъчване на Министерски съвет от Народното събрание. Това обаче съвсем не означава, че се премества титулярът на изпълнителната власт – от служебното правителство към президента на Републиката, който го назначава. Конституцията не предвижда нито пряко президентско управление, нито президентско управление, опосредено от „сламено“ служебно правителство. Президентът в българския конституционен модел не е нито протоколен церемониалмайстор, нито пък титуляр на изпълнителната власт или участник в партийните борби. Не е нито политическа алтернатива на управлението, нито пък негов коректив. Институцията е носител на неутрална власт, която има самостоятелно значение и влияние върху трите разделени власти. Ключов елемент на неутралната власт е политическия арбитраж за преодоляване на междуинституционални и политически напрежения и конфликти, защита на конституционния ред и участие във формирането на ключовите национални приоритети. За да се осъществява тази роля, е нужно държавният глава да е равно отдалечен от партийните интереси и да има капацитет за диалог с всички, на които част от българските граждани са поверили политическо си представителство.

Политическата и държавна практика през последните четири години обаче показва някои тенденции на отклоняване от тази конструкция на властта и на инструментализиране на служебното правителство от държавния глава, което нарушава установения

конституционен баланс на властите. Вместо поддържане на текущото управление, каквато е основната роля на служебното правителство, станахме свидетели на мащабни кадрови промени по всички етажи на администрацията, в органите за обществен ред и сигурност и в държавния стопански сектор; на определяне на „президентски“ насоки на външната политика, вкл. в отклонение от посоката, определена от Народното събрание (примерно за военнотехническата помощ за Украйна). С просто око се видя системната намеса на президента на терена на политическите партии и техните предизборни борби, включително чрез служебното правителство. Това са все конституционни „територии“, в които неутралната власт, предоставена на държавния глава, няма място. Нейните компетенции в сферата на външната политика и националната сигурност в голямата си част са споделени правомощия с Министерския съвет. Тези правомощия в определен смисъл спират да са „споделени“, когато се осъществяват от президента по предложение на назначено от него служебно правителство, което не се контролира от парламента. Ето защо държавният глава следва да се въздържа от упражняването им при липса на редовно правителство. А ако изключителността на дадена ситуация налага да го стори, той е длъжен да го прави в диалог и съгласие с основните политически сили, а не като проява на своя еднолична власт и преценка или в конфронтация с тях. Това произтича от самата същност на парламентарното управление. От своя страна служебното правителство макар да има всички правомощия, които са предвидени за едно парламентарно избрано правителство, следва да се въздържа от стратегически решения и промени, които изискват намесата на политическото представителство и законодателната власт (вж. Решение на КС № 20 от 1992 г.).

Този статус на служебното правителство беше спазван неотклонно близо три десетилетия и едва през последните четири години възникнаха проблемите, очертани дотук. В тази връзка, следва да се отбележи, че са неоснователни и неправилни някои твърдения, които се чува в хода на обществената дискусия. Твърдеше се, например, че вече имало практика служебни правителства да вземат дългосрочни решения - служебното правителство „Софиянски“, което подготви валутния борд и подаде заявка за членство в НАТО. Същественото, което трябва да се подчертае обаче е, че тези дългосрочни решения тогава бяха взети от служебното правителство, но не като негова или на назначилия го президент самостоятелна и произволна линия, а в изпълнение на пълен

консенсус на основните политически и парламентарни сили, които изискаха това от тях, с оглед преодоляването на ситуацията на *interregnum*, създаде се от катастрофалната икономическа и политическа криза в страната.

Натрупалите се проблеми изведоха на преден план необходимостта от укрепване на парламентарната република, в т.ч. чрез известно „парламентаризиране“ на служебното правителство. По принцип такава цел е легитимна и ако беше намерила юридически израз в компетентно разработени конституционни промени, можеше да има положителен ефект за укрепване на парламентарното управление. В научни публикации и в хода на обществената дискусия в печата, както и при общественото обсъждане в Комисията по конституционни въпроси, състояло се на 5 декември 2023 г., съм имал повод да изтъкна, че постигането на такава цел в пълнота, може да стане само от Велико народно събрание. Това е така, защото само оригинерната учредителна власт може да промени статуса на служебното правителство – например начина на неговото назначаване или пък преминаването на правителството в оставка, излъчено от парламента, в режим на служебно правителство (*caretaker government*), което е широко разпространен модел в държавите с Уестминстърски модел на парламентаризъм, както и в Испания, Португалия, Израел и др. Това, което производната учредителна власт, т.е. обикновеният парламент, може да промени в рамките на делегираните му частични учредителни пълномощия, е да въведе, например, изискване за политически консултации на президента с парламентарните групи преди назначаването на служебно правителство, както и да нормира на конституционно ниво изрични ограничения в неговите правомощия на основание непарламентарния източник на неговите пълномощия. Не е такъв случаят с процесния ЗИД на Конституцията. Народното събрание отиде много по-нататък, като гласува съществени изменения в начина на формиране на служебното правителство, които ограничават до минимум президентската дискреция. От една страна беше въведен „каталог“ с висши длъжностни лица, измежду които президентът трябва да назначи служебен министър-председател. От друга страна, беше предвидено, че персоналният състав се предлага от кандидата за служебен министър-председател след консултации с парламентарните групи. Така формулирана, тази конституционна разпоредба влиза в противоречие с установената форма на държавно управление в нейния разгърнат вид, очертан в известната практика на

Конституционния съд (Решение № 3 от 2003 г.). Обуславянето на политическото решение на президента от изчерпателен каталог на длъжностни лица, както и от предложение на служебния министър-председател, имат обвързващ характер и ограничават свободата на преценка, която Конституцията е предвидила за държавния глава във връзка с назначаването на служебно правителство. Не е така с при консултациите с парламентарните групи, които имат необвързващ характер и представляват обмен на мнения, информация и позиции между държавния глава и основните политически сили, което може само да укрепи принципите на парламентарното управление.

б) Относно възможността за ограничаване на правомощията на служебното правителство със закон (чл. 99, ал. 7 КРБ):

Изменението в чл. 99, ал. 7 КРБ, с което на Народното събрание се делегира възможност за приемане на закон, с който се ограничават правомощията на служебното правителство, противоречи на основни принципи и на върховенството на Конституцията, както и на установената от оргинерната учредителна власт форма на държавно управление. Това е така, защото по силата на тази разпоредба на обикновеното Народно събрание, *при това в неговия статус на учредена власт*, се дава бланкетна възможност с обикновен закон да се намесва в конституционната уредба. При това не става дума за законодателна намеса, насочена към детайлизиране на дадени конституционни положения, а практически за „празен чек“ за въвеждане със закон на ограничения в правомощията на правителството, които са определени по Конституция. Следва да се има предвид, че такива ограничения могат да бъдат въведени само с изрична конституционна норма, т.е. само от оргинерната или от производната учредителна власт в зависимост от характера и обхвата на ограничението, но не и от учредената законодателна власт.

Предвид гореизложеното, поддържам становище за противоконституционност на следните части от § 7 от ЗИД на Конституцията:

- по т. 1.: относно чл. 99, ал. 5 КРБ в частта: „и по предложение на кандидата за служебен министър-председател“, както и изречение второ: „За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.“
- по т. 2: относно чл. 99, ал. 7 КРБ - изречение второ: „Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон.“

4. Противоконституционност на параграфи 14, 15, 16, 17 и 18 от ЗИД на Конституцията относно създаването на самостоятелни органи - Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет.

В установения от оригинерната учредителна власт конституционен модел е заложен принципа на единство на съдебната власт. Този принцип намира своето естествено проявление в принципа на единно административно ръководство на съдебната власт, осъществявано от единен конституционен орган – Висшият съдебен съвет. С гласуваните промени единният орган, Висш съдебен съвет, вътрешно структуриран при предходни промени в две колегии, беше напълно премахнат. На негово място бяха създадени два напълно самостоятелни органа, всеки от които със самостоятелни правомощия и самостоятелен, специфичен начин на формиране – Висш съдебен съвет и Висш прокурорски съвет. Това нарушава принципа на единство на съдебната власт и на нейното единно административно ръководство. Не може една система да е единна, а нейното ръководство да е партикуларизирано между различни органи. Както е известно, Конституционният съд е имал повод да изтъкне в Решение № 3 от 2003 г., че:

„Премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заменяне с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи е също така промяна във формата на държавно управление. Така е и при промени в

структурирането, начина на образуването, статута и мандата на основните органи и установения между тях баланс."

Въвеждането на Общо събрание на двата съвета със силно ограничени правомощия не представлява запазване на единния характер на конституционния орган за административно ръководство на съдебната власт. Цялостната нова уредба на чл. 128-чл.130б КРБ недвусмислено сочи, че двата нови съвета са напълно самостоятелни и независими един от друг, а Общото събрание е нещо като трети, хибриден орган също със самостоятелни правомощия.

Предвид гореизложеното, поддържам становище за противоконституционност на параграфи 14, 15, 16, 17 и 18 от ЗИД на Конституцията, тъй като противоречат на конституционно установената форма на държавно управление и са приети от Народното събрание *ultra vires*.

5. Противоконституционност на § 11, т. 2 и § 21, т. 2 от ЗИД на Конституцията - отнемане на правомощия на главния прокурор.

С § 11, т. 2 от процесния закон се отнемат правомощията на главния прокурор да осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори.

Наред с това с § 21, т. 2, с който се изменя чл. 150, ал. 3 КРБ, се отнемат правомощия на главния прокурор да сезира Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1, 3, 4 и 8 КРБ. За тази промяна не са приведени сериозни аргументи в хода на парламентарната и обществената дискусия. Очевидно е, поне за мен, че тя е продукт на злободневни партийни и политически цели, насочени към цялостно ерозиране на конституционния статус на главния прокурор.

Отново в цитираното вече Решение на КС № 3 от 2003 г. обаче

се изтъква:

„Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или, ако им се отнемат някои основни правомощия...”

Посочените разпоредби от ЗИД на Конституцията съставляват отнемане на правомощия от основен конституционен орган, което е прието *ultra vires* от Народното събрание, защото такива промени във формата на държавно управление са в изключителната компетенция на Великото народно събрание.

Предвид гореизложеното поддържам, че § 11, т. 2 и § 21, т. 2 от ЗИД на Конституцията са противоконституционни, защото противоречат на установената от оригинерната учредителна власт форма на държавно управление и са приети от Народното събрание *ultra vires*.

* * *

Въз основа на изложените дотук аргументи и съображения, предлагам на Конституционния съд:

1. Да бъде разширен обхватът на конституционния контрол върху ЗИД на Конституцията, приет от Народното събрание, така че да включва:

а) контрол за спазване на реда за приемане на конституционни промени и контрол дали Народното събрание не се произнася *ultra vires*, като навлиза в изключителната компетенция на ВНС (съгласно т. 3 от диспозитива на Решение на КС № 3 от 2003 г.);

б) контрол за съответствие на приетите конституционни

промени с *имплицитните ограничения* на конституционната ревизия, които произтичат от основните конституционни ценности, висшите цели на държавата, правата и свободите на гражданите, които са посочени в Преамбюла и уредени в Глава първа „Основни начала“ и Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“ от Конституцията.

2. Да обяви за противоконституционен ЗИД на Конституцията в неговата цялост заради противоречие на приложената процедура по приемането му с чл. 155 КРБ.

3. В случай, че не се приеме решение за противоконституционност на приложената процедура за конституционна ревизия, да бъдат обявени за противоконституционни на самостоятелно основание следните разпоредби от ЗИД на Конституцията:

- § 2, т. 2 и 3 – защото противоречат на чл. 75 във връзка с чл. 64, ал. КРБ и на принципа на правовата държава.
- § 3 и § 9 - защото противоречат на основни конституционни ценности и принципи и на висшите цели на държавата, установени в Глава първа „Основни начала“, както и защото са приети *ultra vires*. извън обхвата на делегираната на Народното събрание производна учредителна власт, тъй като засягат установената форма на държавно управление.
- § 7, т. 1: относно чл. 99, ал. 5 КРБ в частта: „и по предложение на кандидата за служебен министър-председател“, както и изречение второ: „За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.“ - защото се отнемат правомощия на основен конституционен орган и, следователно, са приети *ultra vires*. извън обхвата на делегираната на Народното събрание производна учредителна власт, тъй като засягат установената форма на държавно управление.

- § 7, т. 2: относно чл. 99, ал. 7 КРБ - изречение второ: „Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон.“ - защото противоречат на върховенството на Конституцията, тъй като предоставят на Народното събрание, като учредена власт, бланкетна възможност да отнема правомощия от основен конституционен орган и защото са приети *ultra vires*. Тъй като засягат установената форма на държавно управление.

- § 11, т. 2, § 14, § 15, § 16, § 17, § 18 и § 21, т. 2: поради противоречие с конституционно установената форма на държавно управление, поради което са приети от Народното събрание *ultra vires*, извън обхвата на делегираната на Народното събрание производна учредителна власт.

7

22 април 2024 г.

ДОЦ. Д-Р БОРИСЛАВ ЦЕКОВ