



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 3

София, 10 април 2003 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Румен Янков

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Неделчо Беров

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Живан Белчев

Пенка Томчева

Лазар Груев

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 10 април 2003 г. конституционно дело № 22/2002 г., докладвано от съдията Васил Гоцев.

Делото е образувано на 26 октомври 2002 г. по искане на главния прокурор за тълкуване разпоредбите на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”. Поискано е във връзка с тълкуването да се даде отговор на въпросите:

1. Какво означава израза “формата на държавно устройство и на държавно управление”;

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

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

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

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

г/ Когато се променят конституционните правомощия на конституционните държавни органи. В частност – когато се променя определения от Конституцията мандат на даден конституционен орган, което в някои случаи води до предсрочно прекратяване на мандата /например предвижда се, че Народното събрание, Президентът, Министерският съвет, Висшият съдебен съвет, председателите на Върховния касационен съд и на Върховния административен съд, главният

прокурор, органите на местно самоуправление, конституционните съдии се сменят всяка година/.

Отделно се прави запитване подлежи ли на контрол за конституционност по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията от страна на Конституционния съд закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание в нарушение на чл.158, т.3 от Конституцията.

С определение от 26 ноември 2002 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор за тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”, относно поставените тълкувателни питання.

Допуснат е до тълкуване и чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.153 от Конституцията дали подлежи на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание.

Поставянето на този въпрос от искателя е по същество искане за тълкуване на чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.153 и чл.155 от Конституцията.

С оглед характера на искането Конституционният съд е конституирал със същото определение като заинтересовани страни по делото: Народното събрание, Президентът на Република България, Министерският съвет, министърът на външните работи, министърът на отбраната, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството, министърът на правосъдието, Висшият съдебен съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд, Националната следствена служба.

II

В искането главният прокурор е изложил мнението си по всеки един от посочените въпроси.

Според него чрез нормата на чл.158, т.3 от Конституцията Великото Народно събрание е изразило волята си, че установената конституционна система на държавата съставлява нейния конституционен модел, който не може да се променя от обикновено Народно събрание. От това прави извода, че изразът “формата на държавно устройство и на държавно управление” не се свежда само до териториално устройство, унитарна или федеративна държава и монархия или република. Той смята, че този израз има много по-богато съдържание, което означава “конституционния модел”, установената от Конституцията система на държавата, включващи основните институции и връзката и взаимодействието между тях. Въз основа на тези съждения главният прокурор поддържа, че промяна на съществуващата конституционна система е налице, когато се изменя конституционната уредба на отношенията между различните държавни органи, когато се променя реда за конституирането им и когато се ограничават или разширяват техните правомощия или се прекратява предсрочно определен им от Конституцията мандат.

В искането се казва, че разпоредбата на чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, предвижда Конституционният съд да упражнява контрол за конституционност и върху закон за изменение или допълнение на Конституцията.

III

Съобразно дадената им от Конституционния съд възможност от конституираните като заинтересовани страни становища са представили само Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на външните работи, министърът на вътрешните работи, министърът на регионалното развитие и благоустройството и Върховния касационен съд.

Според Министерския съвет разбирането на главния прокурор относно съдържанието на “форма на държавно устройство и на държавно управление” води до обозначаване цялостния модел на държавата, установен от Конституцията. Тълкуване в този смисъл, се казва в

становището на Министерския съвет, би разширило необосновано вложеното от конституционния законодател съдържание на текста. С него се обозначава само унитарността на държавата и това, че е парламентарна република. То се допълва от конституционните принципи на държавността – народния суверенитет, правовата държава и разделението на властите. Смята се, че е невъзможно да се даде универсален отговор кога една промяна в институциите, техните функции и статут е в компетентност на обикновено Народно събрание.

Министерският съвет смята, че законите за изменението и допълнението на Конституцията са различни от останалите закони и не подлежат на контрол от Конституционния съд.

Министърът на правосъдието е заявил, че не споделя разбиранията на главния прокурор, изразени в искането му до Конституционния съд. Казва, че държавното устройство се определя от чл. 2, ал. 1 от Конституцията, според който България е “единна държава с местно самоуправление”, а държавното управление – от чл. 1, ал. 1 от Конституцията, който я определя като парламентарна република.

Според министъра на правосъдието поради това, че условията и редът за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията са различни от тези на останалите закони, този закон “не следва да се нарежда наравно с обикновените закони”. Поради това той не подлежал на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд.

И министърът на външните работи смята, че главният прокурор необосновано разширява обема на понятието “форма на държавно устройство и на държавно управление”. Формата на държавно устройство се определяло от това дали държавата е унитарна, федеративна или с автономни образования.

Относно формата на държавно управление министърът на външните работи приема, че отправна точка в тази насока е чл.1, ал.1 от Конституцията, който определя България като парламентарна република.

Това се доразвивало и изпълвало със съдържание от конституционните принципи на държавността – народен суверенитет, правова държава, разделение на властите.

Тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията могло да се даде не общо, а във връзка с конкретни други конституционни разпоредби.

Закон за изменение и допълнение на Конституцията според становището на министъра поради своя особен характер не подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд.

В становището си министърът на вътрешните работи не споделя по начало тезата на главния прокурор. Понятието “форма на държавно устройство и на държавно управление” не следвало да се тълкува разширително. Въпросите на взаимодействието между конституционно установените държавни органи били винаги от компетенцията на обикновено Народно събрание. Той смята, че при премахване или преместване на един държавен орган трябва да се преценява “дали се засяга по някакъв начин характера на държавното управление или държавното устройство”.

В становището се приема, че закон за изменение и допълнение на Конституцията не подлежи на контрол за конституционност от Конституционния съд.

Министърът на регионалното развитие и благоустройство по начало възразява срещу мнението на главния прокурор. Приема, че изразът “форма на държавно устройство и на държавно управление” обхваща “онези конституционни разпоредби, които определят българската държава като унитарна парламентарна република, въвеждат основните конституционни принципи, които обуславят такъв тип държава, установяват основните държавни органи, които характеризират държавата като единна парламентарна република (т.е. не всички държавни органи, а само тези без наличието на които една държава не би могла да се определи като единна парламентарна република) и съответно създават гаранциите за

функционирането ѝ”. Заедно с това се казва, че парламентарната форма на управление се основава на принципите на народния суверенитет, разделението на властите, политическия плурализъм и законността. Съществени промени на основната характеристика, които отграничават парламентарната република от останалите форми на държавно управление води до промяна на формата на държавно устройство и на държавно управление, което според министъра трябва да е в компетенциите на Велико народно събрание.

Акцентираща върху това, че органите, които определят държавата като единна парламентарна република по “правомощия и структура отразяват принципа на разделение на властите”.

Промяна във формата на държавно управление според становището ще има и когато “организационна промяна ще доведе до промяна на баланса между властите, установени от Конституцията”. Казано е, че така би било не когато се засяга само механизмите за осигуряване на баланса между властите, а като се нарушава самия принцип. Промяната на правомощия на конституционно установен орган води до промяна формата на държавно управление, ако с нея се наруши принципа на народния суверенитет, на разделението на властите, засегнат се основни правомощия на държавните органи, които характеризират установената форма на държавата или им се отменят правомощия, което би довело на практика до не функционирането им.

И според министъра на регионалното развитие и благоустройството поради особения ред и условия за приемане на закон за изменение и допълнение на Конституцията, той не е обикновен, а особен закон и затова не подлежи на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд.

Върховният касационен съд изцяло приема съображенията, изложени в искането за тълкуване. Според него формата на държавно устройство и на държавно управление не се изчерпва в чл.1, ал.1 и чл.2,

ал.1 от Конституцията, че България е република и унитарна държава с парламентарно управление, макар тези норми да са основополагащи. Към понятието според становището са относими и редица други разпоредби. Това са всички конституционни текстове, които уреждат статута на конституционно установените органи, техните правомощия и взаимоотношенията между тях.

Върховният касационен съд смята, че закон за изменение и допълнение на Конституцията подлежи на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд.

Останалите конституирани като заинтересувани страни не са дали становище.

IV

Конституционният съд обсъди доводите и съображенията, развити в искането и в представените становища на заинтересованите страни и прие следното:

А. По искането за тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление” във връзка с поставените тълкувателни питання.

1. Относно какво означава израза “формата на държавно устройство и на държавно управление”.

По време на един исторически момент за страната, при който се сменя една обществено политическа система с друга, по общо съгласие на всички съществуващи по това време политически сили се свика Седмото Велико Народно събрание. То бе натоварено да създаде Конституцията на новата демократична държава, която да изгради нейните институции и създаде начина за формирането им, да определи дейностите и правомощията на нейните основни органи, взаимоотношенията и баланса между тях, да установи принципите, които определят формата на новото държавно устройство и държавно управление. Създателите на

Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции – Народно събрание, президент, вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт. Тяхното особено място в държавната йерархия е посочено и в тълкувателно решение № 14/95 г. по к.д. № 23/95 г. на Конституционния съд /Обн, ДВ, бр.85/95 г./, което прогласява ненакърнимостта на материалните предпоставки за осъществяване на дейността им. Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начина на формиране, основните правомощия и баланса между тях определени от Великото Народно събрание са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл.1, ал.2 К), политическия плюрализъм /чл.11, ал.1 и 2 К/, разделението на властите (чл.8 К) правовата държава (чл.4 К) и независимостта на съдебната власт /чл.117, ал.2 К/.

За разлика от конституционното регламентиране на тези основни органи уредбата на органите на местно самоуправление, която е дала Конституцията е по-гъвкава. Член 135, ал.1, изр.1 от нея сочи, че територията на републиката се дели на общини и области. Но веднага следващата ал.2 дава възможност със закон да бъдат създавани и други административно-териториални единици и органи на самоуправление. От тук може да се направи извода, че конституционният законодател не е смятал, че структурата на местно самоуправление трябва да бъде непроменяема.

От протоколите на Комисията по изработване проект за Конституция и на пленарните заседания във Великото Народно събрание се вижда, че пред народните представители е стоял въпросът дали да се даде една по-

широка възможност за промяна на Конституцията от обикновено Народно събрание при определен режим или не. Поради историческия момент и сложната политическа обстановка, при която тя е била приета надделяло е виждането основните принципи, органи и баланса между тях да не могат да бъдат променяни от едно обикновено Народно събрание. Предоставено е право само на Велико Народно събрание да може да изменя това, върху което е изградена държавата от Седмото Велико народно събрание.

Желанието на народните представители е било да се съхранят непоклатимо основните конституционни институции и баланса между тях.

Извън това обаче глава девета от Конституцията е създала ред и условия за нейната промяна от обикновено Народно събрание като в чл.158 е посочила кои въпроси са извън неговите правомощия.

Оживени са били разискванията в Комисията по изработване на Конституцията и в пленарната зала относно приетата формулировка в чл.158, т.3 от Конституцията “формата на държавно устройство и на държавно управление”, които могат да се променят само от Велико народно събрание. Никакви колебания не е имало, че то трябва да решава въпросите за територията, дали държавата да е унитарна или федеративна, както и дали да е монархия, президентска или парламентарна република. Тези въпроси са смятани несъмнено част от формата на нейното устройство и управление. Не е било безспорно обаче, че само те съставляват формата на държавно устройство и на държавно управление. До единомислие не се е стигнало при приемането на текста. Както се вижда от становищата на конституираните заинтересовани страни по настоящето дело също така съществува известно различие между някои от тях.

Разлика относно съдържанието на изразите “форма на държавно устройство” и на “държавно управление” съществува и в доктрината. Политолози, теоретици на правото и конституционалисти от различни школи го определят на основата на различни критерии. Според някои

“формата на държавно устройство” е териториалното пространство и дали държавата е унитарна или федеративна република, а “формата на държавно управление” включва системата на държавни органи, които определят характера на държавата, начина на образуването им и взаимоотношенията между тях. Други поддържат също, че формата на държавно устройство е територията и дали държавата е унитарна или федеративна, но формата на държавно управление е само дали е налице монархия, президентска или парламентарна република.

При тълкуването на чл.158, т.3 от Конституцията следва да се изходи от волята, която народните представители са имали като са прогласили в преамбюла към нея своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава. Великото Народно събрание е направило това с изграждането на институции, на които е възложило точно определени функции и правомощия при спазване на принципите за народния суверенитет (чл.1, ал.2 К), политическия плурализъм /чл.11, ал.1 и 2 К/, разделението на властите (чл.8 К), правовата държава (чл.4 К), независимостта на съдебната власт /чл.117, ал.2 К/. Определеният от Конституцията ред за формиране на основните конституционни институции, мястото им в държавната йерархия и специфичната за всяка от тях дейност установяват необходимия и желан баланс помежду им.

Преходното време и особената политическа обстановка, при които работи Седмото Велико Народно събрание са мотивирали представителите на народа в него да създадат стабилна държава с основни институции и техни основни правомощия, които да не могат да бъдат изменяни при всяка значителна промяна на парламентарното мнозинство. За това в чл.158 от Конституцията е посочено, че нова Конституция и най-важните промени в действащата са в прерогативите само на Велико Народно събрание. А създадените от нея върховни институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс, са основата на

държавата и не би трябвало да може да се променят при лесно изменящата се политическа и парламентарна обстановка в годините на прехода.

Конституционният съд смята, че е опасно тези идеи, които родиха Конституцията на Република България да могат да бъдат пренебрегнати с промени в нея от едно дори внушително мнозинство на обикновено народно събрание. При различна политическа обстановка и преценка за моментна целесъобразност това би дало възможност на всяко достатъчно голямо мнозинство да прави конституционни промени, които едно следващо мнозинство в друго народно събрание да ревизира.

Според Конституционният съд под “форма на държавно устройство” следва да се разбира територията на една държава, дали тя е унитарна или федеративна и допуска ли автономни териториални образувания. Формата на държавно устройство по чл.158, т.3 от Конституцията се определя от цялостта на териториалното пространство на Република България и нейната неприкосновеност (чл.2, ал.2 К) и от това, че тя е единна държава с местно самоуправление и не се допускат автономни териториални образувания (чл.2, ал.1 К).

Формата на държавно управление по чл.158, т.3 от Конституцията се определя според Конституционния съд на основата на чл.1, ал.1 от Конституцията от това дали държавата е монархия, президентска или парламентарна република и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена – народен суверенитет (чл.1, ал.2 К), политически плурализъм /чл.11, ал.1 и ал.2 К/, разделение на властите (чл.8 К), правова държава (чл.4 К), независимост на съдебната власт (чл.117, ал.2 К). Въз основа на тези принципи конституционният законодател в редица текстове на Конституцията е доразвил и изпълнил със съдържание парламентарната форма на управление, като е създал основните конституционни органи и е определил техните основни правомощия. Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начинът

на образуването им, статута, мандата и установения между тях баланс – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет.

Макар и самостоятелна власт, извън законодателната и изпълнителната съгласно принципа за разделение на властите, съдебната власт и нейните органи /глава шеста от Конституцията/ са неразривно свързани с парламентарната форма на управление и са неотменим неин елемент. Органите на съдебната власт контролират актовете на изпълнителната власт в посока на тяхната законосъобразност. Същото е и във връзка със защитата правата на гражданите и с публичните функции на наказателното правосъдие. Управлението на парламентарната държава със създадените от нея закони би било безмислено, ако липсва съдебна система, осигуряваща точното им прилагане.

Правосъдие могат да осъществяват само органи на съдебната власт. Ако такива функции бъдат възложени на органи от други власти това ще съставлява промяна във формата на управление на държавата.

Парламентарното управление на една република се характеризира и от възложените с Конституцията дейности и основни правомощия на посочените по-горе конституционни органи и от баланса в правомощията, които имат и контрола върху тях.

Ако конституционният законодател смяташе, че формата на държавно устройство и на държавно управление се определят единствено от чл.1, ал.1 и чл.2 от Конституцията той щеше да посочи в чл.158, ал.3 от нея именно тези разпоредби, а не да даде общата формулировка с израза “форма на държавно устройство и на държавно управление”. В останалите точки на чл.158 от Конституцията законодателят е подходил точно така. Посочил е конкретно кои членове от нея не могат да бъдат променяни от обикновено Народно събрание.

2. Относно кога са налице “промени във формата на държавно устройство и на държавно управление”.

Приетата от Конституцията възможност да бъде изменяна от обикновено Народно събрание изключва засягането на основите на държавата и принципите на които е изградена нейната организация. Промяна в тях може да направи само Велико Народно събрание. Случаите са изброени в чл.158 от Конституцията.

Промените в територията на държавата, преминаването от единна държава с местно самоуправление към федеративна форма или създаването на автономни териториални образувания (чл.2 К) е промяна във формата на държавно устройство по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията.

Заменянето на парламентарната република с президентска или с монархия е промяна в установената от чл.1, ал.1 на Конституцията форма на управление. 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.

Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или, ако им се отнемат някои основни правомощия, каквото е например правото на отлагателно вето, което президента има /чл.101 К/ или правото на Конституционния съд да дава задължително тълкуване на Конституцията /чл.149, ал.1, т.1 К/.

Това би довело до невъзможност да се гарантира върховенството на основния закон и до нарушаване на основния конституционен принцип, че България е правова държава.

Във всички тези случаи има промяна в установената с чл.1, ал.1 от Конституцията форма на държавно управление, защото управлението на

парламентарната република се осъществява именно от създадените основни конституционни органи и от определената им структура, статут и основни правомощия, които са съобразени с принципите върху които е изградена държавата.

Ако по хипотеза президентската институция се придаде към Народното събрание като някакъв негов орган, премахне се института на вицепрезидента, както и ако органи на съдебната власт преминат към Министерския съвет, това несъмнено ще промени коренно формата на държавно управление. Същото е и ако Конституционният съд се превърне в консултативен орган към Народното събрание.

Неразривно свързана с формата на държавно управление, която би се променила е и ако се променят структурата, формирането и функциите на звената от съдебната система и статута на нейните органи, включително висшите конституционно установени длъжности. Така ще е например при сливане на Върховния касационен съд с Върховния административен съд. Промяна е също така, ако например председателите на Върховния касационен и на Върховния административен съд или главният прокурор се избират от Народното събрание или се назначават от неговия председател или от Министерския съвет, а съдиите, прокурорите и следователите се назначават, преместват, повишават или уволняват не от Висшия съдебен съвет, а от друг орган.

Различна ще е формата на държавно управление, ако съдебната власт се подчини на изпълнителната, защото това ще измени баланса между трите власти, ще наруши изискването за тяхното разделение (чл.8 К) и за независимостта на съдебната власт /чл.117, ал.2 К/. Промяна ще има и в случай, че Върховният касационен или Върховният административен съд поемат дейностите на Конституционния съд, който е извън съдебната система. Същото ще е и ако президентът, конституционните съдии или висшите конституционно установени длъжности в съдебната власт запазват постове си пожизнено, както и ако се отмени или измени броя

на мандатите им или тяхното времетраене. Така е и при промяна на броя на народните представители или на някои друг основен конституционен орган, както и при промяна на срока на легислатурата на Народното събрание. Такива промени не са в правомощията на обикновено Народно събрание.

Установеното от Конституцията място на всеки от основните органи, които бяха посочени по-горе, промените при тяхното структуриране и на конституционно установените условия, на които трябва да отговарят са определени от волята на конституционния законодател да се създаде една последователно демократична по своя характер държава, изградена върху принципите за народния суверенитет, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава, и независимост на съдебната власт.

Установената с Конституцията форма на държавно управление няма да е същата, ако например обявяването на война и сключването на мир /чл.84, т.2 К/ станат правомощие на президента или на Министерския съвет, както и ако се предоставят на президента, на Народното събрание или на Министерския съвет функции, които сега принадлежат на един от тези органи. Това ще наруши конституционния баланс, с които се осигурява изискването на чл.8 от Конституцията за разделение на властите.

Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях.

Формата на държавното управление няма да бъде обаче променена, ако се създаде нов конституционен орган, който не е основен и създаването му не влияе върху баланса между останалите органи и основните конституционни принципи. Такъв би бил например обществения защитник /омбудсмана/.

Не е промяна във формата на държавно управление също така въвеждането на мандат за някои от ръководителите на съдебни, прокурорски или следствени органи, за които до сега няма. Така е, защото като не е определил за тях мандат конституционният законодател и не им е дал статут с мандат, който да характеризира формата на държавно управление статутът им може да бъде променян с въвеждане на мандат.

Формата на държавно управление също така не ще се промени, ако несменяемостта на магистратите, която осигурява тяхната независимост се ограничи до случаи при които действията им станат обективно несъвместими със служебното им положение и са пречка за изпълнение на професионалните им задължения. Това не само няма да наруши принципите за разделение на властите и за независимост на съдебната власт, но ще укрепи и издигне авторитета на съдебната система.

Ограничаването на имунитета на народните представители и на магистратите, само до действията във връзка с изпълнение на техните функции, също така не представлява промяна във формата на държавно управление, защото то не засяга структурирането на институциите и положението им в държавата. Такива промени нито влияят на основните принципи върху, които тя е изградена, нито нарушават разпоредбите на чл.8 от Конституцията за разделение на властите, нито независимостта на съдебната власт.

Не представлява промяна във формата на държавно управление и възлагането на нови функции на някои от основните конституционни органи, когато това няма да накърни баланса между институциите и няма да засегне някой от основните конституционни принципи като политически плурализъм /чл.11, ал 1 и 2 К/, разделението на властите (чл.8 от Конституцията), правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и независимостта на съдебната власт (чл.117, ал.2 от Конституцията). Така би било например, ако се даде законодателна инициатива на президента

или ако Конституционният съд може да бъде сезиран и от отделни граждани.

Предстоящата интеграция на Република България в Североатлантическия алианс и в Европейския съюз ще наложат възлагане на нови функции на някои от съществуващите основни конституционни органи. При запазване принципите, върху които е изградена държавата, на баланса между институциите, това няма да промени формата на държавно управление.

Б. Относно тълкуването на чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.153 и чл.155 от Конституцията.

Съгласно чл.153 от Конституцията "Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, които са правомощие на Велико Народно събрание. Във власт на последното са предоставени най-важните въпроси по държавната уредба, изброени в чл.158 от Конституцията. Изменението и допълнението на Конституцията от обикновено Народно събрание става със закон при определена и утежнена процедура и квалифицирано мнозинство съгласно чл.154 и 155 от нея. До изменението ѝ от обикновеното Народно събрание тя действа в пълния си обем. Затова и Законът за изменение и допълнение на Конституцията трябва да е съобразен с разпоредбите ѝ преди да бъде изменявана или допълвана. Това означава най-напред, че промените не могат да засягат материята, посочени в чл.158 от нея, която е в правомощията на Велико Народно събрание. При промяна на Конституцията от обикновено Народно събрание, трябва също така задължително да се спази процедурата за инициатива на предложението, за нейното разискване и приемане, установена в чл.154 и чл.155 от Конституцията.

След като законът за изменение и допълнение на Конституцията е закон приет, макар и при специална процедура и условия от Народното

събрание, той подлежи на конституционен контрол от Конституционния съд. При липса на такъв контрол се рискува всяко народно събрание да може да изменя Конституцията без да спазва предвидения от чл.154 и 155 от нея ред за това, както и в нарушение на чл.153 от Конституцията да засегне въпроси, които са в компетентност на Велико Народно събрание. При разискванията по приемане на Конституцията във Великото Народно събрание по този въпрос не е имало никакви съмнения и колебания. Контролът обхваща, както проверка дали материята до която се отнася отговаря на чл.153 от Конституцията и не са засегнати правомощия на Велико Народно събрание, посочени в чл.158 от нея, така и проверка дали процедурата по приемането на закона е съобразена с изискванията на чл.153 и чл.154 от Конституцията. При несъответствие на закона с правомощията на Народното събрание относно материята до която се отнася изменението или допълнението, както и при неспазване на установената процедура за промени в Конституцията, приетият закон е неконституционосъобразен. Извън този контрол обаче остава и Конституционният съд не може да се занимава с това дали промените, които съгласно чл.153 от Конституцията са в правомощията на обикновено Народно събрание отговарят на разпоредбите на действащата преди промяната Конституция.

Поради така изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията Конституционния съд

Р Е Ш И :

1. Териториалната цялост и установения от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образования съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията.

2. Формата на държавно управление по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията следва да се тълкува разширително. Това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото народно събрание, чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вице-президент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт /Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет/, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им.

Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава баланса между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

3. Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено народно събрание подлежи на общо основание на контрол за конституционосъобразност от Конституционния съд по реда на чл.149, ал.1, т.2 от нея, относно това дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен реда установен в чл. 154 и 155 от Конституцията и дали в съответствие с чл.153 от нея, промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание /чл.158 К/.

Председател:

Румен Янков