



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 496

Дата: 14.05.2024 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 1/2024 г.

И ПРИСЪЕДИНЕНОТО КЪМ НЕГО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 2/2024 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 8 март 2024 г. по к. д. № 1/2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Със същото определение, Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция по делото, като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

С определение от 8 март 2024 г. по к. д. № 2/2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на всички параграфи на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), като и на целия Закон за изменение и допълнение на Конституцията е противоконституционен, тъй като е приет в нарушение на чл. 155, ал. 2 и чл. 158, т. 3 от Конституцията. Конституционният съд е присъединил делото към к. д. № 1/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване.

Възползвайки се от предоставената възможност, Висшият адвокатски съвет изразява следното становище по предмета на двете конституционни дела:

В края на миналата година 49-ото Народно събрание прие шестото изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Висшият адвокатски съвет участва в обществените консултации във връзка с Проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, сигн. № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г., организирани от Комисията по конституционни въпроси на Народното събрание. Българската адвокатура представи свои становища, т.к. част от предложенията, с които беше направен опит да се създаде нова уредба по въпроси, които са били предмет на критика през изминалите години бяха неубедителни, поради липса на мотиви, анализ за съответствието им с практиката на българския Конституционен съд и др. Изразихме позиция в становището си до парламента, че проведената на 03.10.2023 обществена дискусия по време на заседанието на Комисията по конституционни въпроси беше изключително полезна, т.к. преподавателите по право, някои от държавните органи и обществените организации изтъкнаха редица проблеми по отношение на много от предложенията в Проекта на ЗИД на Конституцията, които вероятно при подготвянето му не са били добре осмислени от вносителите. За съжаление народните представители не приеха направените предложения от Висшият адвокатски съвет.

Разглеждайки двете искания българският Конституционен съд е изправен пред нелеката задача да реши, дали от една страна е спазена конституционната процедура по приемането на промените в Основния ни закон и от друга страна, да реши дали са противоконституционни множеството промени в текстовете на приетия в края на декември 2023 г. ЗИД на Конституцията. Във връзка разглеждането на настоящото производство Висшият адвокатски съвет иска да припомни, че българският Конституционен съд вече се е произнасял по искане за установяване на противоконституционността на приетите промени в § 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, с който беше създадена нова ал. 4 на чл. 129 (обн. ДВ, бр. 27/2006 г.). В Решение № 7 от 2006 г. Конституционният съд отбелязва следното: „Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменяни от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от Обикновено народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части без спазване на утежнената процедура, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск“.

I. ПО ПРОЦЕДУРАТА ЗА ПРИЕМАНЕ НА ПРОМЕНИТЕ В КОНСТИТУЦИЯТА

Конституционният съд е допуснал до разглеждане искането на 48 народни представители за обявяване на цялостна противоконституционност на приетия ЗИД на Конституцията съгласно чл. 155, ал. 2 и чл. 158, т. 3 от Основния закон, в което се твърди, че той е приет при съществени нарушения на правилата на законодателната процедура за приемането им относно необходимото мнозинство и срокове за провеждане на всяко от трите гласувания.

В искането на президента до Конституционния съд също така е обърнато внимание на процедурата по приемането на промени в Основния ни закон от миналата година, като са изтъкнати аргументи, че редът за ревизия на Конституцията се различава от обикновения законодателен процес, като изисква по-високи мнозинства и по-дълги срокове, които гарантират както достатъчно време за размисъл, проучване и консултации, така и своевременното обсъждане и приемане на предложенията. Президентът изтъква, че шестата поправка на Конституцията на Република България се отличава от парламентарната практика до момента в редица отношения. Сравнена с другите пет, също приети от обикновено Народно събрание, последните изменения са осъществени при най-занижените изисквания към необходимата политическа подкрепа. Президентът **обаче не е направил конкретно искане** за установяване на цялостна противоконституционност на приетите в края на декември 2023 г. промени в българския Основен закон.

Висшият адвокатски съвет споделя изцяло изложеното в искането на президента, че условията и редът за разглеждане в Народното събрание на Проекта за изменение и допълнение на Конституцията от 28.07.2023 г. не допусна провеждането на ефективно обществено обсъждане. По този начин беше нарушено изискването за обоснованост, съгласуваност и необходимост на законодателните промени, като част от конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). С оглед на това, че в искането на президента не е направено конкретно искане за обявяване на процедурата по приемане на промените в Конституцията за противоконституционна, то посоченото в него може да се смята за становище по к.д. № 2 от 2024 г., което е допуснато за съвместно разглеждане с к.д. № 1 от 2024 г. от Конституционния съд.

Преди да бъде представени причините, поради които смятаме, че процедурата по приемането на промени в Основния ни закон е опорочена следва да се спомене, че Конституцията е върховен, основен закон и обществен договор, чрез който учредителната власт, изразявайки висока степен на съгласие с гражданското общество, разпределя властта между държавните органи и ограничава учредените институции, за да гарантира основните права на човека и гражданската свобода. Именно поради това Конституцията предвижда усложнен ред за приемане на промени в нея съобразно конституционния принцип на правовата държава. В българската конституционноправни литература се изтъква,

че „всяка Конституция, включително и Основният закон на Република България от 1991 г., предвиждайки обособяването на учредителна и учредена власт, имплицитно създава забранителен режим за преразглеждане на реда за изменението си и процедурата за осъществяване на учредителната власт. При създаването на Конституцията на Република България идеята за предвиждане на положения, които изключват изменение на основния закон, беше отхвърлена, но част от възможните изменения бяха предвидени като прерогатив на усложнения, първичен вариант на учредителната власт, поверена на Великото народно събрание. Извеждането на изключителна компетентност, резервирана за Великото народно събрание, е косвен индикатор за приоритетното значение на конституционни предписания, предвидени в чл. 158 от създателите на Конституцията“.¹

На първо място, Висшият адвокатски съвет би искал да обърне внимание на становището на Венецианската комисия² от 09.10.2023 г., която като консултативен орган по конституционно право е разгледала процеса на подготовка на конституционните изменения от гледна точка на европейските стандарти за върховенство на закона. Важно е да се отбележи, че Венецианската комисия изтъква следното: „На 28 юли 2023 г. парламентарните групи на „Продължаваме промяната – Демократична България“, ГЕРБ-СДС и ДПС внесоха в деловодството на Народното събрание съвместен проект за промени в Конституцията. Законопроектът е подписан от 166 от 240 народни представители. Изглежда, че политическото съгласие за тази инициатива е **изненада за широката общественост и за конституционните експерти и не е предшествано от обществен дебат**. Както беше подчертано от Венецианската комисия в предишното спешно становище относно Проекта за Конституция от 2020 г., конституционните изменения трябва да се основават на „широк консенсус между политическите сили и в рамките на гражданското общество“.

Наред с това в становището на Венецианската комисия от 09.10.2023 г. първата препоръка към подготовения проект на ЗИД на Конституцията е, че **„българските власти следва подробно да обяснят причините за всяко предложение, така че обществеността да е наясно с въздействието на новото законодателство, да се осигури пълноценно участие на всички заинтересовани**

¹Танчев, Ев., Политическа и юридическа същност на Конституцията, Съвременно право, 2000, бр. 4, с. 15.

²Виж текста на становището на Венецианската комисията от 09.10.2023 г.: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2023\)039-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2023)039-e)

институции, всички политически сили, обществеността, експертите в този процес“.

По повод на отправената препоръка от Венецианската комисия следва да бъде проследено как е проведена процедурата по приемане на промените в ЗИД на Конституцията в парламента. Проектът на ЗИД на Конституцията е внесен в Народното събрание на 28.07.2023 г. На 03.10.2023 г. е проведено обществено обсъждане, организирано от Комисията по конституционни въпроси. До Народното събрание са представени становища от експерти, държавни органи и обществени организации, съдържащи множество препоръки, които обаче не са взети предвид. Проектът на ЗИД на Конституцията поставен за разглеждане на първо гласуване на 06.10.2023 г., като за него са гласували 161 народни представители. Тъй като не е получил необходимото мнозинство от три четвърти от народните представители, но е получил повече от две трети, проектът е поставен за ново разглеждане на 08.12.2023 г., когато за него са гласували 164 народни представители. Така проектът е приет при „второ“ първо гласуване. По реда на чл. 80, ал. 1 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание срокът за постъпване на предложения от народни представители между първо и второ гласуване изтича на 16.12.2023 г. и в този срок са постъпили шест предложения. Заседание на Комисията по конституционни въпроси за разглеждане на законопроекта преди второ гласуване е проведено на 17.12.2023 г., т.е. народните представители и обществеността са имали само половин ден да се запознаят с постъпилите предложения. Не става ясно дали постъпилите предложения в действителност са обмислени от народните представители и дали е направена преценка за последиците, които ще възникнат по отношение на държавното управление и функционирането на основните държавни органи. Законопроектът е подложен на второ гласуване в пленарна зала с новите редакции на 19.12.2023 г., като по отделните текстове са гласували малко над изискуемия минимум от две трети от народните представители. Нито един текст не е подкрепен с три четвърти от гласовете. На следващия ден (20.12.2023 г.) законопроектът е подложен и на трето гласуване, като събира подкрепа на над две трети от народните представители, но далеч по-малко от три четвърти. Видно от това е, че направените предложения в рамките на само няколко дни между 08.12.2023 и 20.12.2023 г. не са били **предшествани от обществен дебат и не са съобразени с представените преди това становища на конституционните експерти.** В този кратък период не е съобразена и основната препоръка на

Венецианската комисия да бъдат подробно обяснени причините за всяко предложение, така че обществеността да е наясно с въздействието на новото законодателство, да се осигури пълноценно участие на всички заинтересовани институции, всички политически сили, обществеността, експертите в този процес. Затова и възникват основателни съмнения, доколко приетите промени са обосновани, съгласувани и необходими.

Всичко това ни дава основание да смятаме, че е налице нарушаване на принципа за правовата държава съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Приетите промени в тази кратка времева рамка показва **липсата на демократична, политическа и правна култура, както и нежелание да се спазва върховенството на Конституцията**. Затова са и налице достатъчно основания процедурата по приемането на промените в ЗИД на Конституцията да бъде обявена за противоконституционна.

На следващо място по отношение на процедурата по приемането на промените в Конституцията, следва да се обърне внимание, че текстът на чл. 5, ал. 1 от Основния ни закон предвижда, че **„Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат“**. В българската конституционноправна литература се посочва, че „за спазването на върховенството на Конституцията са предвидени функционални и институционални гаранции. Функционалните гаранции за това са основните конституционни принципи - народният суверенитет, разделението на властите, политическият плурализъм и принципът на правовата държава, като те са предназначени да осигурят конституционното върховенство във функционирането на конституционното управление. Специализираният, абстрактен, концентриран, последващ конституционен контрол, поверен на Конституционния съд, е институционална гаранция за върховенството на Конституцията, която отразява постиженията на съвременния европейски конституционализъм“.³ По отношение на конституционното правосъдие е важно да се припомни, че то е въведено в европейските държави с предимно парламентарен или полупарламентарен модел и е **средство за осъществяване на контрол върху актовете на парламента**. Тази идея отразява промяна в схващането, че парламентът е върховен изразител на волята. Това се случва след Втората световна война, защото при тоталитарните режими са извършени

³Танчев, Ев., Политическа и юридическа същност на конституцията, Съвременно право, 2000, бр. 4, с. 17

множество злоупотреби - парламентът е използван за ограничаване на конституционните органи и някои основни права. Вече беше споменато, че приемането на промени в Основния ни закон през месец декември 2023 г. беше направено в изключително кратки срокове, без обществени консултации и ясна преценка за отражението, което биха имали. Именно за това като коректив на прибързани решения за изменения, временни интереси, плод на импровизации или съглашения при приемането на промени в Конституцията Конституционният съд, който съгласно чл. 1, ал. 1 от Закона за Конституционния съд осигурява върховенството на Конституцията следва да обяви процедурата по приемане на Основния ни закон за противоконституционна.

Българската адвокатура иска да обърне внимание и това, че е изключително важно произнасянето на Конституционния съд по отношение на правните последици на решението му, ако приеме, че процедурата по приемане на промените в Основния закон от парламента е била опорочена и затова приетият ЗИД на Конституцията следва да бъде обявен за противоконституционен. Смятаме, че при евентуално обявяване на приетите промени в тяхната цялост би се стигнало до правна несигурност и блокиране на дейността на основните държавни органи, т.к. съгласно чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията „Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила“. Също така следва да се има предвид, че с Решение № 3 от 2020 г. Конституционният съд прие, че „Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие“. С това Решение № 3 от 2020 г. Конституционният съд промени свое тълкуване, дадено в Решение № 22 от 1995 г., с което се приемаше, че при обявяване на противоконституционност на закон за изменение или допълнение на действащ закон, решението на Конституционния съд произвежда възстановително действие, т.е. възстановява се действието на отменената или изменена законова регулация. Това означава, че евентуално би възникнала празнота в конституционната уредба, която може да бъде попълнена само с приемането на нови изменения и допълнения от Конституцията от парламента.

Накрая, Висшият адвокатски съвет иска да спомене, че след промените в края на 80-те години на ХХ в. в постсоциалистическите страни от Централна и Източна Европа започва процес на приемане на нови конституции или на внасяне на съществени изменения и допълнения в старите, с които беше създадена

демократична уредба на държавната организация въз основа на съвременните конституционни принципи. България първа от страните в Централна и Източна Европа прие изцяло нова демократична Конституция през 1991 г. В сравнителноправен план следва обаче да се отбележи, че през изминалите години в някои държави като например Унгария и Полша бяха предприети „конституционни реформи“, за които вносителите в парламента твърдяха, че следва да подобрят конституционната уредба, но в действителност имаха за цел да подкопаят работещите до този момент демократичните институции с относителна лекота и да ограничат някои основни права. Неслучайно конституционноправната литература по отношение на такъв вид промени в Конституцията използва понятието „злоупотреба с конституционализъм“.⁴

Въз основа на изложеното и с оглед на това да не се стигне до злоупотреба с конституционализма считаме, че Конституционният съд като орган, който следи за спазването на Основния закон на Република България, отчитайки препоръките на Венецианската комисия за европейските стандарти за върховенство на закона, които очевидно не са били съобразени, следва да обяви процедурата по приемане на ЗИД на Конституцията в нейната цялост за противоконституционна поради противоречие с принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията.

II. СТАНОВИЩЕ ПО ИСКАНИЯТА НА ПРЕЗИДЕНТА И НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ

1. С § 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИД на Конституцията) в чл. 23 се създава ново изречение първо: „Науката, образованието и културата са национални ценности“, досегашното изречение първо става изречение второ и в него думите „за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата“ се заменят със „за свободното им развитие“, а досегашното изречение второ става изречение трето. Промяната в Конституцията оспорена само по искането на 48 народни представители, като са изложени мотиви, че е налице противоречие на принципа на народния суверенитет по смисъла на чл. 1, ал. 1 от Конституцията, без да се изложени подробни доводи.

⁴Landau, David, Abusive Constitutionalism, Florida State University College of Law, Vol. 47, issue 1.

Висшият адвокатски съвет счита, че приетите от Народното събрание промени по отношение на този текст от Конституцията не засягат въпросите, които са правомощие изрично на Великото народно събрание съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията да решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и управление. Разпоредбите, касаещи пряко устройството и управлението на държавата, се съдържат в чл. 1 и чл. 2 от глава първа - Основни начала.

Затова искането на народните представители § 1 от ЗИД на Конституцията да бъде обявен за противоконституционен следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

2. Президентът и народните представители оспорват § 2 от ЗИД на Конституцията, с който е направена промяна в мандата на Народното събрание, т.к. се променя периодът, в който трябва да се произведат избори за нов парламент. Вместо до два месеца след прекратяване на пълномощията на предишното, изборите трябва да се проведат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание. Предвижда се и правило, според което пълномощията на предишното Народно събрание се прекратяват с полагането на клетвата на новоизбраните народни представители.

Висшият адвокатски съвет подкрепя изложените в искането на президента мотиви за противоконституционност на текста. В Решение № 5 от 2001 г. българският Конституционен съд приема, че „четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание“. Конституционният съд разглежда понятията „мандат“ и „срок на пълномощията“, употребени в чл. 64, ал. 2 от Конституцията, като приема, че „както смисълът на срока, така и началото на неговото изчисляване не могат да бъдат отделени от акта на избора. Пълномощията на органа възникват с неговото овластяване. Срокът по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от деня на изборите за Народно събрание“. Изводът е, че конституционната уредба разграничава два отделни момента. Първият момент е избирането на Народно събрание и от датата на изборите започва да тече четиригодишният срок, установен в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Втори, отделен момент е началото на упражняване на пълномощията на Народното събрание като колективен, структуриран орган, което започва с първото заседание, на което се полага клетвата по чл. 76, ал. 2 от

Конституцията. С Решение № 5 от 2001 г. Конституционният съд е тълкувал волята на Великото народно събрание за съдържанието на текста на чл. 64, ал. 1 от Основния ни закон. Това дава основание да се приеме, че промените по отношение на мандата на Народното събрание могат да бъдат направени само от Велико народно събрание.

Затова Висшият адвокатски съвет предлага приетите промени с § 2 от ЗИД на Конституцията да бъдат обявени за противоконституционни.

3. Президентът на Републиката и народните представители са оспорили пред Конституционния съд § 3 и свързания с него § 9 от ЗИД на Конституцията. С § 3 към съществуващата конституционна уредба на условията за пасивното изборно право на кандидатите за народни представители е добавено ново изречение, според което: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“. С § 9 отпада ограничителното изискване само за българско гражданство и в хипотезата на непряк избор, в каквата са членовете на Министерския съвет. Видно от редакцията на § 6 ЗИД на Конституцията, ограничението за наличие само на българско гражданство остава да действа по отношение на президента. Това поставя под съмнение наличието на легитимна основа, на която ограничението се прилага спрямо упражняването на властнически компетенции от лице, което има и друго освен българското гражданство.

Висшият адвокатски съвет счита, че исканията следва да бъдат подкрепени. Гражданството е политико-правна връзка на гражданина с определена държава. В Република България е допустимо двойното гражданство, но в българската Конституция до приемането на оспорените изменения в Основния закон беше предвидено изрично само наличието на българско гражданство при заемането на някои висши държавни длъжности. Съобразно действащата уредба в Конституция условията за избираемост на президента се запазват, като той следва да има само българско гражданство, но същото да бъде и по рождение. Затова и приетите промени по отношение на народните представители и членовете на правителството са нелогични, т.к. съобразно Конституцията българската държава е парламентарна република, а не президентска. Промените в Конституцията по отношение на българското гражданство на народните представители и членовете на правителството не следва да бъдат извършвани с оглед на конюнктурни

политически промени и конкретни лица. Наред с това може да се смята, че е налице и нарушение на принципа за равенството по чл. 6, ал. 2 от Конституцията, т.к. с приетите промени в § 3 и свързания с него § 9 от ЗИД на Конституцията се създава привилегия за народните представители и членовете на правителството спрямо изискванията за президента на Републиката.

В допълнение бихме искали да припомним, че българският Конституционен съд вече се произнасял по отношение на липсата на чуждо гражданство за заемане на публична длъжност. В Решение № 16 от 2021 г. Конституционният съд приема следното: „Гражданството представлява трайна политическа и правна връзка на съпринадлежност между гражданина и държавата, от която възникват права и задължения за двете страни, и е сред най-често предявяваните в конституционните демокрации изисквания за заемане на публична длъжност. Изискването за липса на чуждо гражданство за заемане на конституционно установени държавни длъжности произтича от мисията на съвременната национална държава да запази единството на народа и изразява стремежа към защита на националните интереси. Упражняването на властта е елемент от държавния суверенитет. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и друга държава, която предпоставя права и задължения, които могат да се окажат в конфликт със задълженията към българската държава“. Видно от това е, че не е допустимо наличието на двойно гражданство за народните представители, така и членовете на Министерския съвет.

Въз основа на това българската адвокатура предлага приетите промени в § 3 и свързания с него § 9 от ЗИД от Конституцията да бъдат обявени за противоконституционни, като противоречащи на принципа за народния суверенитет съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията и несъобразяване с практиката на българския Конституционен съд.

4. В исканията си президентът и народните представители са оспорили § 5 (относно чл. 91б, ал. 2) от ЗИД на Конституцията Съгласно новия чл. 91б, ал. 2 от Основния закон при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, решенията се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон.

Висшият адвокатски съвет подкрепя изцяло изложените аргументи в искането на президента, че е налице противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) във формалния аспект, а именно принципа

на правната сигурност. Споделяме и изцяло доводите, че чл. 91б, ал. 2 от Конституцията противоречи на разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от Конституцията, според която Народното събрание приема законите и други актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен ако Конституцията предвижда друго мнозинство. С приемането на този текст парламентът е нарушил поставената от Великото народно събрание конституционна рамка, която изрично е посочена в текста на чл. 81, ал. 2 от Конституцията.

Затова Конституционният съд следва да уважи искането на президента и на народните представители и да обяви текста на чл. 91б, ал. 2 от ЗИД на Конституцията за противоконституционен поради противоречие на принципа на правовата държава.

5. Конституционният съд е допуснал до разглеждане исканията на президента и народните представители, които са оспорили пред него § 7, т. 1 и 2 във връзка § 8 от ЗИД на Конституцията

В искането си Президентът посочва, че с § 7, т. 1 и 2 във връзка § 8 от ЗИД на Конституцията се отменя досегашният ред за назначаване на служебно правителство, като се създава нов. В искането на президента са изложени мотиви, че § 7, т. 2 от ЗИД на Конституцията нарушава и чл. 158, т. 4 от Конституцията.

Висшият адвокатски съвет смята, че приетите разпоредби са може би най-спорните от ЗИД на Конституцията, тъй като най-напред за реализирането им е необходимо Велико народно събрание и подобна промяна не може да се осъществи от Обикновено народно събрание. Този текст изцяло попада в хипотезата на въпроса, разгледан в Решение № 3 от 2003 на Конституционния съд, а именно кога е налице „промени във формата на държавно устройство и на държавно управление“. Конституционният съд е категоричен, като приема, че е „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.“ Конституционният съд също така ясно заявява: „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 от Конституцията) 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 който се осигурява изискването на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите.”

С приетата уредба се извършва именно промяна във формата на управление на държавата и това води до нейната противоконституционност. Наред с това, уредбата създава редица проблеми и трудности, които ще имат сериозни последици за политическата и правна система на страната. Председателят на Народното събрание е неподходящ по правило, защото той председателства орган, чиято легитимация вече е изчерпана, което прави изборът му много нелогичен, освен по номенклатурни причини. Той най-вероятно ще предложи служебно правителство от своята партия или парламентарна група, които ще организират избори, а именно това се цели да се препятства в сегашната конституционна уредба и ще създаде неравен шанс, спрямо останалите политически играчи. Същевременно, ще бъде едновременно министър-председател и кандидат за народен представител. Така властта, която се съсредоточава в него е огромна и същевременно я е получил от орган, чиято легитимност е изчерпана.

С приетите промени в § 7, т. 1 и 2 във връзка с § 8 от ЗИД на Конституцията се накърнява баланса между властите и важната роля в българския конституционен модел – парламентарна република от хибриден тип, в която президентската институция има изключително важна и балансираща роля. Това е един от малкото парламентарни модели в света, при който президентът е пряко избран от народа и той се намесва във властта тогава и когато има нужда от поправителен механизъм, ако нормалният политически процес е нарушен. Ето защо, отнемането на възможността на президента да назначи служебно правителство, като бъде задължен да назначи някой от посочените трима кандидати, всеки от които неподходящ по различни причини, създава

предпоставки за бъдещи политически кризи и за липса на носене на политическа отговорност от субекта, който в крайна сметка е назначил премиера – ако това е президентът, той ще посочи, че новият модел го е задължил, ако обаче откаже, старото Народно събрание, което не е съумяло да изпълни най-важната си задача и да избере правителство, няма политическата легитимация и няма да носи отговорността за служебното ефективно. Така или иначе, промяната изисква свикване на Велико народно събрание.

Ето защо, Висшият адвокатски съвет смята, че промените в текста на чл. 99 от Конституцията за служебното правителство от оспорения ЗИД на Конституцията трябва да бъдат обявени за противоконституционни, т.к. уредбата следва да бъде приета от Велико народно събрание.

6. В искането на президента до Конституционния съд е оспорен § 14 само по отношение на новата редакция на чл. 129, ал. 3 от ЗИД на Конституцията за реда за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд (ВКС) и на председателя на Върховния административен съд (ВАС), както и новата редакция на чл. 130, ал. 3 от § 15 на ЗИД на Конституцията относно реда за назначаване на главния прокурор. Президентът изтъква, че на практика са въведени две различни процедури за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС и ВАС и на главния прокурор. Пред Конституционния съд народните представители са оспорили изцяло § 14 и § 15 на ЗИД на Конституцията.

Подкрепяме изцяло изложените в искането на президента мотиви, че е налице противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1), принципа за разделение на властите (чл. 8), принципа за независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията) и противоречие с чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Към изложените доводи за противоконституционност на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от ЗИД на Конституцията следва да се добави, че тези конституционни норми, уреждат статута на съдебната власт – чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията. Във връзка с това в Решение № 7 от 2006 г. на Конституционния съд приема, че „според чл. 158, т. 3 от Конституцията в правомощията на Велико народно събрание е да решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и управление. Разпоредбите, касаещи пряко устройството и управлението на държавата, се съдържат в чл. 1 и чл. 2 от глава първа - Основни начала . Но в тази глава са формулирани и други принципи и цели - народен суверенитет; правова

държава; върховенство на Конституцията; разделение на властите; политически плурализъм“.

Затова и смятаме, че искането на президента до Конституционния съд § 14 по отношение редакция на чл. 129, ал. 3 от ЗИД на Конституцията и новата редакция на чл. 130, ал. 3 от § 15 от ЗИД на Конституцията следва да бъдат уважени.

7. В искането на народните представители до Конституционния съд се оспорва § 19, а именно разпоредбата на чл. 132а ал. 4 от ЗИД на Конституцията, според която *„Главният инспектор и инспекторите могат да бъдат преизбирани на същата длъжност само за още един мандат. След приключване на мандата те не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон“*. Народните представители изтъкват, че текстът препятстване на упражняването на конституционно гарантирано право на труд и е налице противоречие с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1) и на върховенството на Конституцията (чл. 5, ал. 1).

Инспекторатът към Висшия съдебен съвет беше въведен на конституционно ниво с промените в Конституцията през 2007 г., т.е. от обикновено Народно събрание. Промените, които са приети по отношение на възможността главният инспектор и инспекторите да бъдат преизбирани на същата длъжност, но само за още един мандат не са в противоречие с Конституцията, т.к. не са свързани с промяна на формата на държавно управление и затова в тази част искането на народните представители не следва да бъде уважено. Висшият адвокатски съвет намира изложените в искането на народните представители доводи за наличие на противоконституционност по отношение на предвиденото **второ изречение** в чл. 132а, ал. 4 от ЗИД на Конституцията според които *„След приключване на мандата те не могат да заемат длъжностите съдия, прокурор и следовател в продължение на две години и могат да се пенсионират по ред, определен със закон“* за основателни. В европейския контекст предсрочно пенсиониране се допуска единствено за съдиите от Конституционния съд. Гаранция за висок професионализъм и неподкупност на инспекторите трябва да се предвиди, но то може да се постигне, чрез избор от магистратите от самата проверявана подсистема – съдии, прокурори и следователи. **Второто изречение** на чл. 132а, ал. 4 от ЗИД на Конституцията наистина отчасти е противоконституционно, тъй като без наличието на легитимна цел ограничава правото на свободен избор на

професия и месторабота на инспекторите с изтекъл мандат, като по този начин неоснователно накърнява основното им право на труд по чл. 49, ал. 3 във вр. с ал. 1 от Конституцията

Въз основа на изложеното Висшият адвокатски съвет предлага на Конституционния съд текстът на изр. 2 в чл. 132а, ал. 4 от § 19 на ЗИД на Конституцията да бъде обявен за противоконституционен, като противоречащ на упражняването на конституционното право на труд по чл. 49, ал. 3 във вр. с ал. 1 от Конституцията.

8. В искането си народните представители до Конституционния съд са оспорили § 21 от ЗИД на Конституцията, с който ал. 2 на чл. 150 е променена така: „Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд.».

Според Висшият адвокатски съвет искането на народните представители за обявяване на § 21 от ЗИД на Конституцията по отношение на чл. 150, ал. 2 от ЗИД на Конституцията е неоснователно. Още през 2015 г. беше предлагано на конституционно ниво да се уреди възможността на всеки съд да сезира Конституционния съд, ако в хода на съдебно производство се установи, че закон противоречи на Конституцията. В становището на Венецианската комисия от 23.10.2015 г. във връзка с внесения през юли 2015 г. Проект на ЗИД на Конституцията изрично е посочено: „следва да се осигури по-широк достъп до Конституционния съд, като се даде право да повдигат въпроси за конституционността на съдиите от всички нива, когато те са призовани да прилагат закони, счестени за противоконституционни“.

Включването на редовните съдилища в процеса на осъществяване на конкретен контрол за конституционност цели утвърждаване на принципа за върховенство на Конституцията и по-добри гаранции за основните права и свободи. Приетата промяна частично компенсира липсата на индивидуална конституционна жалба в българския модел на конституционно правосъдие и съответства на практиката на развитите европейски модели (напр. Германия - чл. 100 от Основния закон, Австрия - чл. 140 от Конституцията, Испания - чл. 163 от Конституцията). По този начин се създава и допълнителна гаранция за

независимостта на съда и се утвърждава институционалната роля на всеки съд като гарант за върховенството на Конституцията и спазване на принципите на правото. С предвидената възможност се преодолява и една съществуваща до този момент диспропорция — всеки национален съд може да сезира Съда на Европейския съюз с искане за приемане на преюдициално заключение, тогава когато трябва да приложи правото на Европейския съюз, а няма такава възможност по отношение на Конституционния съд.

Затова Висшият адвокатски съвет намира, че приетите промени с § 21 в чл. 150, ал. 2 от ЗИД на Конституцията не са противоконституционни.

В заключение, Висшият адвокатски съвет предлага на Конституционния съд на Република България като орган, който следи за спазването на Върховенството на Конституцията да обяви в цялост процедурата по приемане на ЗИД на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) за противоконституционна поради противоречие с принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията.

Висшият адвокатски съвет подкрепя исканията за установяване на противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3), § 15 (относно чл. 130, ал. 3), § 19 (изр. 2 в чл. 132а, ал. 4) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) и предлага на Конституционния съд да ги уважи.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ