

И.П.И.

Институт за пазарна икономика

бул. "Патриарх Евтимий" N 10, София 1142

тел./факс.: (+359 2) 952 62 66, 952 35 03

ел. поща: mail@ime.bg

страница в Интернет: www.ime.bg

изх. № 06 / 23.04.2024 г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ПО КД № 1/2024

Уважаема госпожо председател,

Уважаеми конституционни съдии,

С определения по допустимостта на исканията за обявяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България по КД № 1/2024 г. и КД 2/2024 г. Конституционният съд е поискал правно мнение от фондация „Институт за пазарна икономика“. За целта споделяме следното:

Относно искането по съществуването на КД № 1 и присъединеното към него КД № 2 от 2024

С определението за допустимостта на отправените искания КС е установил, че следва да се произнесе в две направления – първо, по процедурата за изменение и допълнение на основния закон и второ – по материалното право на приетите текстове с оглед дали те са или не в компетенциите на Велико народно събрание(ВНС) и дали противоречат на норми от Конституцията. В своя съдържателен елемент питането от президентството е структурирано така щото да бъде постигнато първо произнасяне по конкретните текстове по материя и в заключение да бъде обсъден и потенциално обявен за противоконституционен от процедурна гледна точка ЗИД на КРБ.

Считаме обаче, че процедурно изрядно би било основният фокус да бъде поставен върху чисто процедурната част и едва след това да се гледат параграф по параграф текстовете. Ако е опорочена самата процедура, няма как да третираме текстовете за валидно приети и поради това не би следвало те да подлежат на контрол за конституционность като ще изложим аргументи и за това.

➤ **Шестата поправка в контекста на предишните конституционни изменения**

Съгласно разпоредбата на чл. 153 от действащата Конституция на Република България (КРБ) в компетенциите на Народното събрание е да изменя и допълва всички разпоредби на

Основния закон, освен изрично предоставените в правомощията на Великото Народно събрание(ВНС). Шестата поправка е извършена при условията на чл. 154 от КРБ като внесенният законопроект от 28.07.2023 г. е получил подкрепата на 166 народни представители. Оспореният законопроект е разгледан в предвидения срок по чл. 154, ал. 2 от КРБ .

Изискванията на чл. 155 от КРБ предвиждат Народното събрание да приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители **на три гласувания в различни дни**. Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане **не по-рано от два и не по-късно от пет месеца**. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Първото гласуване е проведено на 06.10.2023 г., подкрепено от 161 народни представители.

За пръв път от действието на Конституцията от 1991 г. се пристъпва към изменение и допълнение по реда на чл. 155, ал. 2 от Народното събрание при възможно най-заниженото парламентарно мнозинство, а именно с две трети от всички народни представители. Това е наложило повторното му първо гласуване да бъде извършено два месеца след 06.10.2023 г., именно на 08.12.2023 г., приет е съответно със 164 гласа. Оттук насетне процедурата се развива в още по-кратки срокове – до 16.12.2023 г. време за постъпване на предложения от народните представители. На 17.12.2023 г. е разгледан в нарочната Конституционна комисия, на 19.12.2023 г. се състои второ четене в зала с вече отразените промени в проекта. На 20.12.2023 г. е финалното трето четене. И при трите гласувания е спазено мнозинството за обезпечена подкрепа от две трети от народните представители по силата на чл. 155, ал. 2 от КРБ. На 14.12.2023 г. в 17:56 часа е постъпило първото от пет предложения между първо и второ гласуване, възприето и подкрепено от конституционното мнозинство, на 15.12.2023 г. останалите четири предложения в часовете от 10:34 до 15:52 часа. Видно от тези проверими и установими факти, от предложенията до гласуването **им има разлика от два дни**. И тук основополагащите и значими за процедурата въпроси са:

1. Следва ли да бъде изменяна Конституцията на Република България за период от 12 дни,
2. Трябва ли да бъде стриктно тълкуван срокът между отделните четения по чл. 155, ал. 2 така щото да се счита за двумесечен между всяко едно от тях,
3. Съществува ли процедурна гаранция за включване на гражданите и заинтересованите страни в този процес и отразява ли се това на предвидимостта на законодателния процес като елемент от принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и чл. 4, ал. 2 от КРБ?

➤ **Историческият опит от стенограмите на Седмото Велико Народно събрание**

Въпрос на мотивирана интерпретация от конституционните съдии би било дали биха легитимирали промени по същество на Основния закон в кратки срокове. Според нас разпоредбите за изменение и допълнение на действащата Конституция следва да се тълкуват в посока или в постигането на високото мнозинство от три четвърти или в ниското мнозинство от две трети от народните представители, което задължава спазването на принципа три четения през два месеца между трите. Недопустимо от процедурна гледна точка би било ревизията да се извършва от занижени мнозинства и съкратени процедурни срокове. Експлицитно това може да се извлече от мотивираното обсъждане и приемане на Основния закон от Седмото Велико народно събрание.

За целта следва да бъде припомнен историческият замисъл при обсъждането и приемането от учредителната власт:

Първоначалният проект на първо четене, представен на 14.05.1991 г. не предвижда възможност обикновено Народно събрание да изменя Основния закон. Чл. 94 от проекта развива идеята ВНС да приема, изменя и допълва КРБ. Чл. 98 изисква мнозинство от две трети от 400 народни представители чрез три гласувания, които се извършват в различни заседания. Този проект държи на основния аргумент, **че срокът е предпазна клауза срещу прибързани действия дори от ВНС**. При въвеждането на последващата възможност за критично спадащо мнозинство от две трети от 240 народни представители, този аргумент следва само да се усилва.

Възприемаме, че предвиждането на по-лек режим от този на ВНС е скрепен с поставянето на две кумулативни условия: **по-високо мнозинство и по-дълъг срок**. В протокола от обсъждането на 7 ВНС от 01.06.1991 (стр. 21 – 29) по думите на В. Вълканов: „Изобщо една конституция не бива да бъде много мека и гъвкава и да се приема лесно. Утежненият режим има този смисъл, че ни заставя непрекъснато, сериозно да мислим, обсъждаме и прецениме.“ В допълнение към това, изказването на Живко Миланов на стр. 24 от същото заседание доразвива становището: „Този въпрос има най-малко три решения. Безспорно е, че по общия ред обикновеното Народно събрание да променя Конституцията в тази обстановка на мен ми се струва рисковано. Поради това, че се създава обстановка, при която всяко ново правителство, при ново мнозинство, при неулегнала партийна структура в страната, може така бързо да се променя Конституцията и да се внасят толкова сериозни изменения в различни посоки затова възможностите са в три направления – или като оставим обикновеното Народно събрание с едно повишено квалифицирано мнозинство, вероятно три четвърти, или да търсим решения, близки до тези, каквито са в западните страни.“

Възприемането на тези аргументи за високи мнозинства и продължителност на периодите между четенията са отразени и в съпътстващия доклад на Конституционната комисия към протокола от 03.06.1991 г. като изрично се акцентира на това, че материята за ВНС, касаеща и приемането, изменението и допълването на КРБ, може да се изпълнява и от ОНС „чрез специалните процедури и квалифицирани изисквания“ (стр. 58).

Финално този въпрос е дискутиран от народното представителство на 43-тото заседание на Конституционната комисия от 26.06.1991 г. Особен интерес за целите на настоящото производство представлява възпроизведеното в стр. 8-11 от протокола, което считаме за нужно да пресъздадем, както следва:

„Любен Грозданов: И още един момент, при трите четения ли се изисква квалифицирано мнозинство, или както е сега?

Юлий Бахнев: (...) Аз съм за три четвърти, но няма да настоявам. Искам да направя едно предложение. Текстът „които се извършват в различни заседания“, би трябвало поне да се каже, че не са поредни. А не да се направят три заседания в един ден.

Петър Берон: Това е въпрос на правилник.

Юлий Бахнев: Това е въпрос на правилник, но това е изключително важен въпрос, защото в миналото сме имали такива спешни неща, когато планът на Народното събрание ни е карал да правим много набързо някои неща. Нека следващото Народно събрание работи нормално. И затова още тук да се запише „не поредни, а три различни заседания в различни дни“.

Защото три заседания могат да се направят в ден и половина: първо четене, второ четене и приемане.

Любен Корнезов: Колеги, все пак в конституцията следва дотам да се детайлизират нещата?

Иван Първанов: Аз съм за текста „Народното събрание приема Закона за изменение и допълнение на конституцията с мнозинство две трети от всички народни представители.“ В правилника, както за законите, така и за конституцията, ние сме казали и ще кажем отново на колко гласувания, какъв форум, какви заседания и пр., и пр.

Юлий Бахнев: Г-н Първанов, след това този правилник ще го отменим с 50 души.(...)

Георги Аврамов: Разбираме се по няколко въпроса. Ставаше въпрос за форума: две трети или три четвърти. Това означава 160 или 180 души. Добре, щом е решено две трети, да се запише. Следващият въпрос е: на три четения в различни заседания. Разбира се, правилникът следи тези въпроси.

Юлий Бахнев: Аз пак ви обръщам внимание на факта, че правилникът може да бъде изменен, както сме го изменяли и този път по безобразен начин, това може да стане от 61 човека.

Иван Първанов: Г-н Бахнев, тогава трябва да запишем в какви срокове трябва да следват заседанията.(...)

Спас Мулетаров: Аз смятам, че не трябва да повтаряме грешките, които сме правили. А ние бяхме принудени да ги направим тези грешки: в правилник да уреждаме как се приема конституцията. Това е абсолютно недопустимо. Конституцията е основен закон, да не се убеждаваме и всички основни принципи и изисквания за нейното създаване, приемане, изменение трябва да бъдат в конституцията. Дори ако възприемем предложението на Бахнев, и то трябва да влезе. Не може въпрос за конституцията да се урежда в правилник за работа на Народното събрание. (...)

Петър Обретенков: Аз съм също за текста. Това не е въпрос на правилника, а въпрос на конституцията: „да се дадат социалните гаранции за нейното изменение“. Това е процесуална гаранция. Това е даже минималната гаранция и при ръст три четвърти от народните представители. (...)

Петър Стайков: Искам да се изкажа в подкрепа на предложението на г-н Бахнев: на три заседания в три различни дни. Не се подразбира, защото ще направим сутрин едното заседание, след обед другото и вечерта – третото. Затова да се запише: „на три заседания в различни дни“.

Любен Корнезов: Колеги, нека не правим голям проблем от това. Идеята е ясна: три заседания, да не бъдат в един и същи ден, за да могат да се огледат нещата. Мисля, че можем да се обединим около този текст.

Янаки Стоилов: От всички народни представители на три гласувания, които се извършват в различни заседания и в различни дни. (...)

Георги Аврамов: Предлагам между всяко четене да има по няколко дни. Да запишем, че между всяко четене трябва да има не по-малко от три дни.

Любен Корнезов: Това е въпрос на правилника, колеги.

Петър Берон: Да остане в различни дни.

Любен Корнезов: Добре, на три гласувания в различни дни.

Янаки Стаилов: Аз искам по-нататък да обсъдим въпроса за две трети или за три четвърти. Защо? Защото наистина три четвърти като че ли са висока граница за приемане на изменение по същество. Но облекчения ред главно го създаваме, ако се установят в хода на предложения на конституцията известни противоречия или безусловно необходими промени, които ще бъдат не по най-главните въпроси, от тази гледна точка пък си заслужава да се обсъди и по-висококвалифицираното мнозинство. Тъй като, нека да си представим ситуацията, когато в един малък парламент, каквото ще е Обикновеното събрание, разликата между две трети и три четвърти е от 160 до 180 души. Ние бяхме неведнъж свидетели как под натиска парламентът понякога се огъваше и беше склонен да се обединява към решения, от които по-нататък и той като че ли самият беше склонен да се оттегли. При това положение може би като дадем по-високо квалифицирано мнозинство, няма да има злоупотреба с правото, тъй като никой няма да е сигурен дали три четвърти от Обикновеното събрание или две трети от Великото ще бъде по-лекият ред за изменение на конституцията."

Видно, сроковете между отделните заседания не са установени, но остава убеждението за волята на учредителната конституционна власт тези срокове да бъдат удължени при заниженото мнозинство с цел правна сигурност и предвидимост на процеса по изменение и допълнение на Основния закон. С още по-голяма валидност и значимост това се отнася за по-ниското мнозинство от две трети.

Принцип на работа на Конституционната комисия е било да се обсъждат спорните параграфи преди гласуването на второ четене. Обсъждането на направените предложения на трето четене се провежда на 04.07.1991 г. на 47-ото заседание на Конституционната комисия. Прави се последователен преглед на целия конституционен проект, за да бъде изпълнен със съдържание замисълът на третото четене, но текстовете за изменение и допълнение на Основния закон не са разглеждани повече.

Процедурните правила за приемане на нова конституция от ВНС възпроизвеждат идентичен текст в чл. 161 от КРБ с този на чл. 155, ал. 1 от КРБ като основната разлика са именно завишените изисквания за мнозинства. При този за конституиращата власт той е две трети от 400 народни представители, при този за конституираната е две трети от 240. Идентичен е обаче принципът – високото мнозинство е гаранция за процедурната справедливост и легитимност на едно такова действие. Това още по-малко дава право на ниското мнозинство на конституираната власт – две трети от 240 народни представители, предвидено в чл. 155, ал. 2, да се разпорежда в съкратени срокове с текстовете на устройствения за българската държава акт.

В приетите Правила за процедурата по обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, конкретно в чл. 3, чл. 4 и чл. 5 се приема подход, с който се доразвиват сроковете в разрез с текстовете по чл. 155 и чл. 156 от Основния закон и в противоречие с волята на учредителната власт. Този процедурен подход влиза в конфликт с две основни конституционни положения – за върховенството на Основния закон и неговото непосредствено действие, чл. 5, ал. 1 във връзка с чл. 5, ал. 2 и за принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1.

➤ **Процедурализмът като гаранция за легитимност на конституционните норми**

Въпросът за създаването и ревизирането на конституциите е въпрос, който следва да бъде разглеждан през академичната призма на два основни философско-правни и конституционни института, тези на **валидността** и **легитимността**. За да са валидни едни правни норми (в съвкупност – закон), е необходимо „независимо от тяхното съдържание, стига да са създадени от компетентен държавен орган в рамките на неговите правомощия и при спазване на съответната процедура“ (Вълчев, Даниел., Валидност и легитимност в правото, София, Сиела, 2013, с. 227). За да се считат правно обвързани от определена норма българските граждани и да дължат правно обвързващо поведение, тези норми следва да имат своят легитимност. Легитимността следва да приемаме като „вид оправданост на една правна норма или един правен ред, която се основава на правилното нормативно съдържание, на уважението към правосъздаващия авторитет или на продължителното и еднообразно действие на нормата(реда)“ (Вълчев, с. 35). Процедурната издържаност по изменението и допълнението на КРБ е от съществена важност най-малкото по две причини:

- да бъде създадена гаранция, че с произволни законодателни действия няма да се стига до стихийни промени,
- да бъде предпазен правният ред и правовата държава от това едно силно политическо мнозинство да променя в своя угода основополагащи принципи и норми.

Как да бъде запазено отношението между гражданите и нормите в състояние, в което първите да се считат техни автори и адресати едновременно? За една такава задача се изисква правилата да са най-малкото процедурно справедливи. И тъй като справедливостта трудно може да бъде обективно еднакво възприета от всички участници в обществените отношения, то за справедливо се приема възможността на всеки един гражданин или група от граждани, или парламентарното представителство на гражданите, да участва в тези процеси, тоест справедливостта в случая е по-скоро равнопоставеност в **процедурната възможност за формиране на конкретните текстове по Върховния закон**.

Съвременната академична среда разглежда въпроса за легитимирането на закони и политики по една опростена, но ефективна формула – задължените от законите и политиките да се чувстват техни автори и да ги изпълняват без противоправна съпротива. Това изисква да бъдат подчинени на правилата на процедурализма и да бъдат приети в добра „делиберативна среда“ (Елстер, Й. Делиберация и създаване на конституция. В: Йотов, Ст. (сб.) Конституционализъм. С.: Агата-А, 2006, 18-39, с. 18). В противен случай може да говорим за валидност, но не и за легитимност. В духа на Хабермасианския подход трябва да се потърси отговор как да бъде постигнато единение между легитимност и валидност (Хабермас, Ю., Морал, право и демокрация, изд. Дом на науките за човека и обществото, София, 1999 г.).

За целите на конституционния дебат при разглеждането на настоящото дело считаме, че легитимността на основния закон трябва да бъде разглеждана в две отделни академични дълбини – тези на процедурализма и делиберативната демокрация.

Процедурата като гаранция за легитимност

Легитимирането на закони и политики преминава през необходимостта от провеждането на необходимата делиберативна процедура. Въпросът за легитимността и легитимирането на различните гледни точки на групите граждани в обществото е основен за нормалното демократично функциониране на един правен порядък.

Също така трябва да се подчертае, че публичната делиберация е метод за вземане на легитимни, обвързващи колективни решения, при които равноправните участници са готови техните възгледи да бъдат оспорени от останалите. В този спор и обсъждане неясните тези на участниците и ниската им информираност трябва да бъдат последователно трансформирани в по-убедителни и те да бъдат информирани чрез излагането на аргументи в самата процедура по делиберация (Makariev, Plamen., *The Public Legitimacy of Minority Claims: A Central/Eastern European perspective*, Routledge, Taylor & Francis Group, London, 2017).

Джошуа Коен (Cohen, Joshua. "Procedure and Substance in Deliberative Democracy." In *Deliberative Democracy*, 67 – 92. Cambridge MA, The MIT Press, 1997) предлага доста изчерпателен списък на изискванията, на които трябва да отговаря публичният дебат, за да има легитимиращи функции. Неговият списък включва следните критерии за легитимираща публична делиберативност: *рационалност или още аргументативна форма; откритост (инклузивност) и публичност; свобода от външна принуда; равенство между участниците; ревизируемост на взетите решения; инклузивност по отношение на предмета на обсъждането; инклузивност по отношение на тълкуването на нуждите и желанията.*

Видно, можем да приемем, че за краткия период от два дни между първо и второ четене тези изисквания няма как да бъдат спазени, най-фундаментално опростено казано – конституция не се променя за две седмици със срокове от по два дни между отделните четения и предвид сериозните промени по предметната регулация на предложените текстове. Същевременно властовите механизми, чрез които бе приет ЗИД на КРБ не създават среда, в която да бъдат отчетени позициите на заинтересованите страни съобразно представените от тях аргументи, а това затвърждава квазилегитимността и възпрепятства постигането на ефикасен и консенсусно приет правен ред.

Делиберативните техники като гаранция за легитимация

Делиберативната демокрация е начин на мислене и формиране на позиции и политики, при който акцентът пада върху изложените позиции и разсъждения на страните (гражданите), а не върху броя на гласовете и затова е един вид концептуална опозиция и същевременно допълнение на представителната демокрация. Този решителен допълващ елемент е най-ясно отличим при обсъждането и приемането на законодателството. За някои автори (Parkinson, John (2006). *Deliberating in the Real World Problems of Legitimacy in Deliberative Democracy*, Oxford University Press, 158) това е отговор на очевидната ирационалност на масовата политика, изгубила легитимност, защото е твърде доминирана от силни интереси. Делиберативната демокрация има основен набор от отличителни белези, които я разграничават както от представителната, така и от пряката демокрация. В своя установен вариант се основава на два принципа: първо, аргументираното обсъждане между хората е водещата политическа процедура, при която се отчитат конкуриращите се интереси без „спазаряване“ между частни предпочитания, и, второ, основният политически акт – приемането или отхвърлянето на гледни точки е публичен акт, за разлика от частния акт на гласуване (Makariev, Plamen., 2017). Така делиберацията е замислена повече или по-малко като форум за постигане на публични споразумения (Elster, Jon. "Introduction." In *Deliberative Democracy*, edited by Jon Elster, 1 – 18. Cambridge: Cambridge University Press, 1998), форум, в който в идеалния случай „не се упражнява сила освен тази на по-добрия аргумент“ (Habermas, Jürgen. *Between Facts and Norms*. Cambridge MA: The MIT Press, 1996, 306). По подобие на другите философски политически концепции, за да се гарантира общественият, а не частният интерес, делиберацията изисква равенство между участниците, включително елементите от процедурата като време за аргументиране на

различните тези на страните, понятиен апарат, съгласие за изслушване и други (Gutmann, Amy and Dennis Thompson. *Why Deliberative Democracy?* Princeton: Princeton University Press, 2004).

За легитимни, т.е. заслужаващи законодателят да се съобрази с тях, могат да се смятат само претенции, които се основават на частичен консенсус или консенсус на припокриването между онези обхватни доктрини, които са разумни, тоест те имат съществени доктринални различия помежду си, но по един или друг кръг от въпроси, могат да са на единна позиция (Rawls, John, *The Idea of Public Reason Revisited*, *The University of Chicago Law Review*, 1997). Този философско-правен процедуралистки подход следва да се разглежда в нормативен план, неслучайно намерил изражение и в ЗНА, и в ПОДНС, своеобразна гаранция за демократичния процес по приемане на закони и политики, осъществена по нормативен ред.

Приемането на конституции или законодателни актове на три четения е процедура, която има за цел да осигури задълбочено обсъждане, преглед и анализ на предложените текстове, преди те официално да станат част от правната система на държавата. Този процес позволява на законодателната власт да разгледа различни гледни точки и да направи нужните корекции или допълнения обосновано, за да се гарантира, че законът или конституцията отразяват в широк спектър интересите на обществото. Всяко от четенията служи на различна, но конкретна цел. Тази стъпкова система цели да увеличи прозрачността и отговорността в процеса на разписването и приемането на текстовете по изменението и допълнението на Основния закон като позволява няколко етапа на преглед и модификация, за да се осигури възможно най-високото качество и приемливост на законодателството.

Замисълът да бъде делиберативно издържан един такъв законодателен процес относно основния устройствен акт на българската държава е да бъде поставена граница на тази политическа институция – всевластното налагане на бързи законодателни решения. Водещ следва да бъде принципът „С широка власт е не парламентът, а парламентът в рамките на конституцията“ (Карагьозова-Финкова, М., *Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност*, Албо, София, 1994, с. 118). Възможността за обсъждане на текстовете между отделните четения е задължаващ политическата власт акт, нормативно задължение, а не просто неясно описателно пожелание на конкретна норма. Позволяването на опорочените процедурни модели на приемане на „обикновеното“ законодателство да бъдат пренесени и в процеса по ревизия на устройствения закон и подминати без санкция от конституционната юрисдикция би подействала окуражаващо за пълното незачитане както на ЗНА, ПОДНС, така също и на самата Конституция при явно нарушаване на нейния чл. 4, ал. 1 и чл. 4, ал. 2.

➤ **Видът конституционен контрол, който следва да бъде упражнен**

Българският модел на контрол за конституционност, с присъщите за европейския модел черти, е последващ приемането на оспорвания акт (Карагьозова, с. 123 и сл.). Структурата на искането по КД № 1/2024 би следвало да бъде възприета и разгледана от чисто процедурна страна така щото да не бъде поставен самият Конституционен съд в позиция да надхвърли сам конституционните граници на своята дейност. С оглед на това считаме, че искането на Президента на Република България следва да бъде уважено по т. 7 и отхвърлено по всички останали точки. В противен случай би се постигнал предварителен конституционен контрол, неприсъщ на българската система на устройство и организация на конституционната юрисдикция.

➤ **Принципът на правовата държава и утвърждаването на опасна конституционна практика**

Основен елемент на правовата държава е предвидимият законодателен процес. С особена тежест това разбиране за правовата държава е относимо, когато следва да бъде променен основният закон, върху който се изгражда организацията на българската държава и обществени отношения. Проблемът се корени в това, че към особения закон за изменение и допълнение на Основния, законодателната власт в лицето на 49-ото НС е подхождала нехайно като към обикновената си законодателна дейност. Принципът, залегнал в чл. 4, ал. 1 е задълбочено теоретизиран на академично ниво и утвърден в своите материални и формални елементи (Марчева, Д., „Конституционният принцип на правовата държава“, Нов български университет, София, 2021, с. 86 и сл.). Практика на КС е да обявява за противоконституционни законите, приети в разрез с него. (Без да преповтаряме в цялост елементи от изследването на Д. Марчева, бихме насочили вниманието към главата „Теоретизиране на принципа на правовата държава в практиката на Конституционния съд – разграничаване на формални и материални елементи“).

В подкрепа на нарушението на принципа по чл. 4, ал. 1 и приемането на бързи изменения в Основния закон с възможно най-ниското мнозинство при критично кратки срокове между отделните четения, без санкция от КС може да ни постави в особено опасна хипотеза, която нарушава основни права на гражданите и цялостния правов и държавен ред. Така например, съгласно чл. 10 изборите, националните и местните референдуми се произвеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване. Също така според чл. 42. гражданите, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода, имат право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа. Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон. Никъде обаче на конституционно ниво не е разписан видът изборителна система. В българското общество не липсват ярки и недокрай обмислени изявления за промяна на изборителната система за избор на народни представители. Ако допуснем, че такава ярка промяна бъде осъществена от парламентарно представена политическа партия с широка подкрепа и тя реши да промени изборителната система така щото негласувалите да облагодетелстват първата политическа сила на парламентарни избори(съществува настоящата такава практика в Унгария), можем да бъде изправени пред хипотезата да оставим в разпореждане на една политическа сила да има властта и да изменя основния закон при съкратени срокове и мнозинства.

В заключение

През годините сме били застъпници и продължаваме да бъдем поддръжници на правните принципи, които уреждат устройството на българската съдебна власт в съответствие с европейските стандарти за устройство и организация на съдебната власт. Като част от тези наши усилия могат да бъдат полезни по предмета на настоящото дело две изследвания на ИПИ както следва:

- Основания за възобновяване на конституционния дебат относно съдебната власт в България, 2021 г., достъпен тук: https://ime.bg/var/images/1_IME_Analysis_Constitution.pdf
- Преглед на препоръките към България относно съответствието на устройството на съдебната власт със стандартите за независимост на Венецианската комисия, достъпен тук, ревизиран 2023 г.: <https://ime.bg/analyses/pregled-na-preporokite-kvm-bylgariya->

otnosnosvotvetstviето-na-ustroistvoto-na-sydebnata-vlast-sysstandartite-za-nezavisimost-na-venetsianskаtа-komisiya/

В този контекст поддържаеме разбирането за сломяване на конституционната доктрина за основополагащата роля на РКС № 3/2003, приемайки конституцията като динамичен акт. Стенограмите от обсъжданията на Седмото Велико Народно събрание допълват правния и социалния контекст за проблематичното приемане на глава шеста „Съдебна власт“. Динамиката на обществените отношения доказва несполуката на учредителната власт при уредбата на организацията на съдебната власт. В допълнение към това, за периода от 1991 г. насам и от 2003 г. насам бяха наложени множество международни стандарти по проблемите на правосъдието, променена бе и практиката на КС с възможност за ревизия на собствената си практика. Правно значими и необходими да намерят израз като действащо право са стандартите за превес на съдиите в органа, упражняващ административни и кариерни правомощия по въпросите, уреждащи техния статут, намаляване персоналната и функционална власт на главния прокурор, принципната разлика е разделяне на статута на съдии, прокурори и следователи. Считаме, че е от особена важност този процес на ревизия на глава шеста от КРБ да бъде продължен в посоката, очертана от стратегическите документи на Комисията за демокрация чрез право, чийто становища също сме резюмирали с цел публичната им достъпност, видни тук. Този процес обаче следва да бъде извършен при стриктната процедура на действащата Конституция, без да влиза в разрез с принципа на правовата държава, на предвидимия законодателен процес и дължимата правна сигурност. Поради така изложените съображения поддържаеме становището да бъде обявена като противоконституционна процедурата по приемане на Закона за изменение на Конституцията на Република България с оглед на неспазване процедурните изисквания и сроковете между отделните четения. Поради това не следва и Конституционният съд да разглежда по същество останалите въпроси, за да не упражни превратно действията си в хипотезата на предварителен конституционен контрол, с което допълнително биха се усложнили възможните конституционносъобразни действия от законодателната власт в бъдещ момент.

Изготвили: Иван Брегов и Екатерина Баксанова

22.04.2024 г.

София

С уважение:

Светла Кошадинава

Изпълнителен директор

Институт за пазарна икономика

