

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

от Гл. ас. д-р Благой Делиев

Юридически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 8 март 2023 г. по к.д. № 1/2024 г., ми е предоставена възможност да изразя становище относно искане за установяване на противоконституционност на промените в чл. 23; в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4; в чл. 65, ал. 1; в чл. 84, т. 16; създаденият нов чл. 91б; в чл. 93, ал. 2; в чл. 99, ал. 5 и 7; в чл. 102, ал. 3, т. 3; в чл. 110; в чл. 117, ал. 2; в чл. 126, ал. 1, 2 и създадената нова ал. 3; в чл. 127, т. 5 и 6; в чл. 128; в чл. 129; в чл. 130; в чл. 130а; в чл. 130б; в чл. 130в, т. 1 и 4; в чл. 132а, ал. 4; в чл. 133; в чл. 150, ал. 2 и създадената нова ал. 3 от Конституцията, въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

1. Практическата последица от диференциацията на учредителната власт на оригинална и производна е, че така за актовете на последната юрисдикционният контрол става допустим и теоретично възможен (Близнашки, Г., Учредителната власт, УИ Св. Климент Охридски 2019, с. 57). От една страна, този контрол обхваща въпросът дали ревизията не е поверен на орган, на който му се преписва осъществяването на оригинална учредителна власт. От друга страна, контролът върху тези актове включва и проверка дали учреденият орган е спазил завишеният стандарт на правила при реализирането на поверената му учредителна власт. Всъщност обаче тази конструкция дава позитивната форма и не ограничава съдебната преценка върху ревизията единствено по компетентност и процедура. Критериите, по които може да бъдат оценявани актовете на производната учредителна власт могат да бъдат търсени както в позитивната битност на действащата Конституция, така и в духовното битие на непреходните конституционни ценности, първопричина за приемането, отменянето, изменянето на институционализираната конституция (Неновски, Н., Конституцията: актуални въпроси на теорията и практиката, Сиби, 2002, с.32). По идея и изпълнение конституционният контрол се оказва най-пригодната форма на контрол върху такива актове. Бидейки правотворна, учредителната власт не е статична власт. Нейното институционализиране е един исторически компромис в името на рационализирането на демокрацията. Органите, на които Конституцията поверява нейната промяна или подмяна (не в

негативен контекст) винаги са институционално учредена власт. Актовете им следва да бъдат съобразени с публичноправния ред към, който те принадлежат. И макар юрисдикционно неограничена власт в демократичната държава да има само суверена (чл.1, ал.3), очевидно в името на него, се налага да бъдат признати ограничения на формите и актовете, посредством които се осъществява тази негова власт. В тази връзка предопределянето на един орган за суверенен е логически толкова допустимо, колкото обявяването на частта за цяло (Владикин, Л., Организация на демократичната държава, 1992, с.139).

Българският конституционен модел поделя упражняването на функционалната учредителна власт между две форми – Народно събрание и Велико народно събрание (чл.153 и чл.158). Великото народно събрание¹, като „решаващо събрание“ е правомощно да приеме конституцията и никакъв друг последващ суверенен акт не е потребен за нейното влизане в сила и прилагане (Друмева, Е., Конституционно право, 2018, с.143). Статусът на ВНС не е изграден върху неговата „суверенност сама по себе си“, а върху изключителността на въпросите, които може да решава и за които се изисква необходимото съгласие, като конституиращото условие за да сработи обществения договор. Тези въпроси са източник на върховенството и на легитимността на Конституцията, и едновременно естествената рамка на контрола върху закон за нейното изменение и допълнение. Констатирането, че обикновеното НС навлиза в компетентността на органа, на който му е преписано осъществяването на оригинална учредителна власт, като форма на осъществяването на народния суверенитет е достатъчно, за да бъде обявен регулаторният ефект на закона за невалиден, без да изисква каквото и да е друга последваща оценка за неправомерност на изменението. Другата страна на проверката е спазването на завишените изисквания относно реда и условията на извършване на промените. В тези посоки е и практиката на българската конституционна юрисдикция що се отнася до обхвата на контрола върху ЗИД Конституцията, приет от обикновено НС (Решение №3 от 2003 г. по к.д. №22 от 2002 г., Решение №8 от 2005 г. по к.д. №7/2005 г., Решение №7 от 2006 г. по к.д. №6/2006 г. Решение №8 от 2006 г. по к.д. №7/2006 г.). Приносът на определението по настоящото дело е, че за първи път в се прави сполучлив опит за изграждане на логическа конструкция, която обосновава рамката на контрола върху такива закони.

Забраната спрямо обикновеното НС да решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление (чл.153, вр. чл.158, т. 3) означава забрана да приема ЗИД Конституцията, с който се променя системата на основните конституционни органи, тяхното структуриране, начина на образуването им, статута, мандата им, баланса между тях (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.).

Освен това върху обикновеното НС Основният закон е наложил и още една съществена забрана - да решава въпросите за изменение на чл. 5, ал. 2 и 4 от Конституцията (чл.153, вр. чл.158, т. 4). Както подчертава КС – *в близката история трябва да търсим причините, накарали конституционният законодател изрично да напомни, че Конституцията не е пожелание, а действащо право.*² Непосредственото

¹ При действието на Търновската Конституция и Проф. Владикин, и Проф. Баламезов подчертават, че Великото народно събрание не може да бъде отъждествено като суверенен орган, независимо дали става въпрос за обща или частична ревизия (виж Владикин, Л., Организация на демократичната държава, 1992, с.139; Баламезов, С., Конституционно право, част I, Софи Р, 1993, с)

² Първоначалният вариант на текста от проекта, приет на първо четене е „Конституцията е върховен закон. Нейните разпоредби имат непосредствено действие“ (чл.5, ал.1 по Проект). Тя придобива този си вид след приемане на направено редакционно предложение по време на второ четене. Аргументите на автора на

действие на конституционните разпоредби означава, че не е необходимо да има опосредстващ елемент или звено от правно-техническа гледна точка, за да се прояви то (Решение № 10 от 1994 г. по к. д. № 4/94 г.). Формалното присъствие, на чл. 5, ал.2 в Конституцията, респ. отмяната му не би се отразило автоматично на прякото действие на конституционните разпоредби. По тази причина и референцията на разпоредбата в каталога на изричните въпроси от компетентността на ВНС в чл.158 не би следвало да се свързва само като забрана за формалното заличаване на разпоредбата на чл. 5, ал.2. Тази забрана рефлектира и по отношение на други разпоредби, които имат пряк регулаторен ефект. Прякото действие е необходимо качество на всяка конституционна разпоредба в зависимост от нейното съдържание. Промяната на текстове, които регулират пряка конституционна материя в такива, които прогласяват възможност за евентуално законово регулиране или дават основните насоки за бъдещо такова винаги засяга прякото действие на Конституция. По същество такава трансформация обезсмисля Конституцията като основен и върховен закон.³ Нещо повече, така се залага възможност парламентът да заобикаля особената процедура в чл.154-155, която той е длъжен да спазва.

От една страна, както отбелязва КС, промените в Конституцията следва да не нарушават целостта на Основния закон като единен и безпротиворечив върховен закон на страната, приет от първичната учредителната власт. Преценка дали тези промени са легитимни стъпва върху легитимността на Основния закон, като референтен конституционен текст, приет от ВНС, който е действащ към и до момента на влизане в сила на оспорените промени, приети от обикновено НС (Определение по настоящото дело). От друга страна, произходът на тази легитимност стъпва върху ценности, които предшестват Конституцията като народния суверенитет, разделението на властите и произтичащия от това баланс между тях, правовата държава, политическия плурализъм, националното и държавно единство. Не е случайно, че тези принципи са поместени в преамбюла на всяка съвременна конституция, включително и в Преамбюла на Конституцията на Република България. По един или по друг начин от тези принципи е обвързано и самото ВНС при постановяване на неговите актове, без значение дали за същите ще бъде прието, че подлежат на контрол за конституционност. Ето защо, връщайки се в начало, би могло да се направи извод, че необходимите ограничения дори и върху учредителната власт винаги имат оригинерен произход.

2. Заслужава подкрепа и изводът който са направили конституционните съдии, че контролът върху спазването на процедурата от обикновено НС е гаранция, че то ще се придържа към отредената му роля на учредителна власт и нейните конституционни предели, за да бъде осигурен на извършваните от него промени ранг на основополагаща норма.

Стъпвайки на стенограмите от заседанията на VII ВНС и на Конституционната комисия изработила проекта се вижда, че темата какво да бъде мнозинството, с което

предложението са „...върховенството на Конституцията и нейното непосредственото действие са два отделни проблема и от правнотехническа гледна точка те трябва да бъдат изразени в две самостоятелни алинеи“ (Стенограма от заседание на VII ВНС от 11 юни 1991 г., Сто четиредесет и седмо заседание, с.11-12).

³ Случайно или не предходните изменения на Конституцията са израз на противоположната тенденция – да бъдат превръщани законови норми в конституционни. Тази практика също има своите несползотворни резултати. Със сигурност обаче тя сама за себе си не е аргумент, че след като обикновеното НС може да превръща законови норми в конституционни, му е позволено и обратното.

обикновеното НС променя Конституцията предизвиква нелек дебат. Предложението на комисията, както и мнението на повечето депутати-юристи е НС да приема ЗИД Конституцията с мнозинство две трети от всички народни представители на три гласувания в различни дни.⁴ Волята на мнозинството в събранието обаче е непоколебима, че това мнозинство не е достатъчно. Както първоначалният текст на комисията, така и новопредложеният с изискване за три четвърти мнозинство, без възможност за отлагане и спадащо мнозинство не са приети на второ четене.⁵ Така вероятно се стига до компромисния вариант, който е и действащият текст, което всъщност и обяснява известните противоречия между първата и втората му алинеи.⁶

Проектът на ЗИД Конституцията е внесен в Народното събрание на 28.07.2023 г. На първо четене е гласуван на 6.10.2023 г. На основание чл. 155, ал.2 проектът е поставен за ново разглеждане на 8.12.2023 г., като за него са гласували 164 народни представители. От там на сетне на второ (19.12.2023 г.) и трето четене (20.12.2023 г.) текстовете са приети по реда на чл.155, ал.2, изр. 2, без да бъдат подлагани на гласуване по ал.1 и независимо от сроковете чл.155, ал.2, изр.1. В същото време по силата на ad hoc правилата, които НС е приело, се установява препращане към установения в Правилника срок, в който депутатите могат да правят предложения между първо и второ четене, независимо дали проектът е приет на първо четене при условията на мнозинство три четвърти или при условията на две трети. Срок за предложения след първо четене традиционно се е установявал винаги, когато НС е приемало ad hoc правила при предстоящо изменение на Конституцията и той е бил особено необходим и приложим, доколкото ревизиите са осъществявани по реда на чл. 155, ал.1, а видно от текста на конституционната разпоредба - там такъв срок не е предвиден.

При ревизия, осъществявана при спадащо мнозинство, обаче такъв срок поставя самият Основен закон и създаването на друг по аналогия на обикновения законодателен процес, не би могъл да замести конституционно установения. Текстовете на законопроекта хипотетично можеха да бъдат поставени на второ четене още на 9.12.2023 г., и доколкото за нито един не беше постигнато мнозинство от три четвърти от гласовете, съобразно чл.155, ал.2, изр. 1, същите следваха задължително да бъдат подложени на ново разглеждане не по-рано от два месеца, в който срок биха могли да бъдат направени предложения, да бъдат проведени заседанията на комисията, да бъде изготвен доклада с обобщение на предложенията. Такова тълкуване държи сметка, че частичната конституционна ревизия е едно отклонение от процедурата на обикновения законодателен процес, което изключва машинално привнасяне на правилата на последния. Отклоненията намират израз в мнозинствата, броя на гласуванията, предвидената възможност за нови гласувания, отлагането на четенията. Здравият разум и парламентарният обичай налагат практиката проектът на първо четене да се гласува в

⁴ Протокол от 26 юни 1991 г. от Заседание на Комисията по изработване на проект за Конституция, с. 10-11

⁵ Стенограма от заседание на VII ВНС от 26 юни 1991 г., Сто шестдесет и шесто заседание

⁶ Само по себе си безпрецедентно високото мнозинство от три четвърти от депутатите в НС не блокира възможността върху Конституцията да не бъде посягано относително често по неоснователни поводи. Красноречиви в това отношение са петте поправки до момента. Нещо повече формално високите мнозинства дават коз на опозицията, която ще бъде в състояние реално да блокира всяка конституционна реформа, без значение от наличие на дебат и неговото съдържание. В тази връзка проф. Борис Спасов, както винаги точен в изказа си, подчертава, че не трябва да се очаква, че процедурните гаранции автоматично ще доведат по благоприятен резултат. *Основно значение, както винаги при подобни случаи имат компетентността, добросъвестността, моралът и парламентарният опит* (Спасов, Б., Конституционно право, част I, УИ „Климент Охридски“, С . 2002, с. 374).

цялост, а на второ текст по текст, като предложенията преди второ четене трябва да бъдат свързани по дух и форма с първоначално внесенния проект. Различното е обаче, че ревизията на Конституцията изисква по-висок предварително наличен политически консенсус, както и възможности да бъде осигурен такъв посредством забавяне на процедурата, отлагане и провеждане на нови гласувания, спадащи мнозинства. В случая чрез провеждането на „първо второ“ гласуване ще се осигури отпадане на текстовете, които получават мнозинство под две трети и приемането на второ на тези, които получат гласове поне три четвърти. Това гласуване ще определи и третата група текстове – такива „подлежащи на ново разглеждане по реда на чл.155, ал.2, изр.2“. По-важната последица от това гласуване е, че то ще активира и рока по чл.155, ал.2, изр.1. Новото обсъждане на приетите с мнозинство под три четвърти, но повече от две трети текстове не може да бъде спестено точно на второ четене, защото именно това е фазата, в която проектът може да бъде променен, съобразно сроковете по чл.155, ал.2, изр.1. Така погледнато, това обсъждане и конституционният срок между двете втори четения ще бъде решаващ за направените предложения на народните представители.

На практика въпреки, че проектът е внесен на 28.7.2023 г., по съдържание той е променен на база предложения, направени и гласувани в периода 9.12.2023 -19.12.2023 г., де факто приети на по-малко гласувания и извън конституционно установения срок от два месеца. Режимът на „ново“ второ четене не би могъл да предотврати този резултат относно предложенията след първо гласуване, но би дал възможност за по-добрата им обосноваване, а и за преосмисляне на текстовете приети на първо четене.

Отлагането в срок от минимум 2 месеца има своята логика. На първо четене, то е необходимо, за да бъде търсено политическо мнозинство, което подкрепя промените, и ако не бъде постигнато да се пристъпи към ново упражняване на инициативата. Ако се допусне, че новото обсъждане при спадащо мнозинство е приложимо само на първо четене и това е достатъчно, за да осигури „бърза писта“ за приемане на конституционните промени, това на практика елиминира правилото на ал.1 и създава възможност всички останали промени да са по този ред.

Липсата на необходимото в ал.1 мнозинство и на второ четене е условие, което задължава процедурата да бъде отново забавена за да бъде търсена на подкрепа, но и с оглед възможност за обосноваване на поправки в приетите на първо четене текстове. Не виждам причини от конституционен порядък, които да дават основание правилото на чл. 155, ал. 2, изр. 1, вр. ал.1 да важи еднократно само за първото гласуване. Конституционните норми трябва да се изпълняват такива каквито са. Спадащо мнозинство не е универсална опция за прокаране на конституционни поправки за всяко политическо представителство, което го постига, а необходим компромис, който зависи от способностите му да търси консенсус, да проявява последователност и постоянство, включително като се справя с една некреативна опозиция, търсеща възможности за шиканиране на конституционодателния процес. Само ако едно представителство спазва процедурата по изменение на Конституцията, то може да заслужи прозвището да бъде наречено „учредително“.

Ето защо според мен, Законът за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) е приет в нарушение на процедурата по чл.155, ал.1 и 2 от Конституцията, поради което, го считам за противоконституционен в цялост. Освен това, излагам и допълнителни съображения за противоконституционност на следните разпоредби:

-чл.64, ал.3 и 4 от Конституцията (§ 2, т.1-3 от ЗИД КРБ);

-чл.65, ал.1, изр.2 в частта „когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“ (§ 3 от ЗИД КРБ);
-чл.91б, ал.2 от Конституцията (§ 5 от ЗИД КРБ относно чл.91б, ал.2);
-чл.99, ал.5 и 7 от Конституцията (§ 7 и 8 от ЗИД КРБ);
-чл.110 от Конституцията (§ 9 от ЗИД КРБ);
-чл.129, ал.3 и чл.130, ал.3 от Конституцията (§ 14 и 15 от ЗИД КРБ относно чл.129, ал.2 и чл.130, ал.2);
-чл.130а, ал.1-2 (§ 16 от ЗИД КРБ относно чл. чл.130а, ал.1-2), ал.3, изр.2 (§ 16 от ЗИД КРБ относно чл. 130а, ал.3, изр.2) както и ал.5, изр.3 от Конституцията (§ 16 от ЗИД КРБ относно чл. 130а, ал.5 изр.3).

3. Въвежда се правилото, че клетвата на новоизбраните народни представители прекратява пълномощията на предишното НС. Така се премахва саморазпускането на парламента при изтичане на 4-годишния срок на неговите пълномощия (чл. 64, ал. 2-4, нова ал. 4). Премахва се също и разпускането от президента, в случай че НС не може да излъчи Министерски съвет (чл. 99, ал. 5 и 7; вр. чл. 102, ал. 3, т. 3). Избори за ново НС ще се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото (чл. 64, ал.3).

Остава валидно принципното положение, че продължителността на мандата на всеки народен представител поначало съвпада с легислатурата на НС, определена в чл. 64, ал. 1 (Решение № 8 от 1993 г. по к. д. № 5/93 г.), така че въпреки редакционната неяснота, новата ал.4 на чл. 64 трябва да се тълкува в смисъл на прекратяване на пълномощията както на заварения парламент като цяло, така и на всеки депутат, принадлежащ към него.⁷ Възприемането на правилото, че полагането на клетвата на новоизбраните народни представители прекратява пълномощията на предишното НС променя установената традиция у нас началото на легислатурата на НС да се брои от момента на изборите (Решение №5 от 2001 г. по к.д. №5 от 2001 г.). Ако на новоизбраното НС мандатът започва да тече от момента на изборите, а на предходното той се прекратява с клетвата на новоизбраните, това би довело до паралелни легислатури и индивидуални мандати за времето между изборите и клетвата, което би създавало непреодолими затруднения. Конституционната логика е както началото, така и края на мандата да се подчиняват на един принцип (Неновски, Н., Цит. съч с.108), а изключенията да бъдат уредени изрично. От тук и може да се предположи, че идеята на законодателя е била мандатът на парламента да започва и приключва с първото заседание, на което новоизбраните народни представители полагат клетвата. На първо място, текстът не казва точно това. На второ място, реализирането на тази идея предполага съгласуването и с особеностите на българския парламентарен модел, което не е направено от законодателя, а се остава на самите правоприлагащи органи и КС .

Предимството за началото на парламентарния мандат да се отнася към момента на избора е в неговата яснота и автоматизъм. Той предопределя и края на мандата – последният ден от срока на законодателния орган; или ако той бъде разпуснат преждевременно – на датата на разпускане. Народното събрание *се избира* за срок от четири години (чл.64, ал.1). Този срок не подлежи на продължаване или конкретизиране

⁷ В този смисъл очевидна е разликата с текста на Основния закон на Федерална република Германия: Бундестагът се избира за срок от четири години при спазване на следните правила. Неговия мандат се прекратява с първото заседание на новия Бундестаг (чл.39, ал.1 от Конституцията на Федерална република Германия)

по съображения за законодателна целесъобразност. Срочното прекратяване на пълномощията на НС по стария ред не зависеше пряко от волеизявлението, на който и да е учреден орган, а от суверенът, който в деня на избора предоставя мандата на народното представителство. С изтичането на четири години НС се саморазпускаше, доколкото отреденият срок на неговите пълномощия е изтекъл, а продължаването или възстановяването им беше конституционно допустимо само при извънредни обстоятелства (чл. 64, ал.2). Парламентът се разпускаше предсрочно с указ на президента при условията на чл.99, ал.5. До два месеца след срочното или предсрочно разпускане трябваше да се произведат изборите за следващо НС (чл. 64, ал.3 от Конституцията, вр. с чл.4, ал.1 от Изборния кодекс). И в двата случая разпоредбите на чл. 64, ал. 3 (отм.), вр. ал.1 поставяха държавният глава при условията на обвързана компетентност по отношение момента, в който дължи насрочване на изборите, което нямаше как да се отрази на дължината на самата легислатура. В общия случай изтичането на 4-годишния мандат на НС, отнесено като начало към деня на изборите, задължаваше президента да издаде указ за насрочване при условията на чл. 64, ал.3 от Конституцията, вр. с чл.4, ал.1 от Изборния кодекс. Четиригодишният срок на легислатурата се осигуряваше „между другото“ посредством двата принципа, станали традиционни за нашия парламентарен модел, които се извличаха директно от конституционните норми – дисконтиността и конституиращото действие на демократичния избор. Същностният ефект обаче на тези принципи далеч надхвърля цифровото изражение на парламентарната легислатура.

Началото и края на мандата на парламента беше определен посредством прякото действие на конституционните норми, без те да зависят от някакви странични на същината на мандата обстоятелства или от други субекти, например от президента или волята на народните представители. Периодът на пълномощията на НС не бяха обект на времевата дискреция на други органи (Таймингът като част от правната институционализация на времето в съвременното българско конституционно право. – в: Киров, Пл. (съст.) Конституционни изследвания 2010 – 2011 г. Двадесет години от приемането на четвъртата българска конституция – конституционен консенсус и конституционни конфликти. С: УИ „Св. Климент Охридски“, 2014, с. 333-335). За сравнение подходът на конституционната редакция към мандата на президента е малко по-различен: *Президентът се избира пряко от избирателите за срок от пет години по ред, определен със закон* (чл.93, ал.1). В тази връзка освен изборът му, но и клетвата, встъпването му в длъжност и началото на мандата му са уредени в закон (чл. 18 от Закон за избиране на президент и вицепрезидент на републиката (отм.); чл.257 от ИК (отм.) и чл.345 от ИК). Във Франция например съгласно изричния текст на чл. 25, ал.1 от Конституцията на Република Франция продължителността на мандата на камарите трябва да се уреди в органичен закон.

Изтичането на срока, за който е избран парламента ще зависи от едно бъдещо събитие – клетвата на новоизбраните народни представители. На свикването на новоизбрания парламент, като условие за да се случи клетвата на първото заседание вече се придава конститутивно значение, определящо края на мандата на предходния парламент. За президента не е конституционно фиксирано в изрични граници като минимален и максимален срок за упражняване, а само посредством определен тайминг за осъществяване – *най-късно един месец след изборите*. Това е обяснимо, доколкото свикването не определяше мандата на народното представителство.

При съобразяване на действащата норма на чл.4, ал.1 от ИК насрочването на изборите отнесено към новия момент на прекратяване на правомощията би означавало, че то ще е около три месеца преди клетвата на новоизбрания парламент, (60 дни преди

изборния ден). Очевидният проблем на новия режим е, че той сам по себе си не гарантира 4-годишен срок на мандата на действащия парламент. Той е поставен в зависимост от актовете на държавния глава по насрочването на изборите и свикването на НС, както и от волята на новоизбраните народни представители. За момента на издаване на указите на президента Конституцията предвижда крайни, но не и начални срокове. По стария режим макар държавният глава да беше ангажиран с насрочването на изборите, неговото поведение не би засегнало по какъвто и да е начин обективното изтичане на 4-годишният срок в чл. 64, ал. 1. Сега на практика е твърде възможно или 4-годишният срок да не бъде „уцелен“ точно, или държавният глава да не изпълни условните времеви ограничения в Конституцията, доколкото тяхното предназначение до момента е съвсем друго. Причините могат да бъдат както субективни, така и обективни. Вярно е, че свикването на новоизбрания парламент е предоставено като възможност и на други субекти, но то е след определен момент и следователно винаги би имало за резултат продължаване на мандата на мандата. Не на последно място, дори и да изпълни своите задължения мандатът се прекратява по волята на новоизбраните народни представители, а не по силата на първото заседание.

Ако по предишния режим актовете на държавния глава по насрочване на парламентарни избори и свикване на НС бяха последица от изтичане на мандата на НС, сега те стават конститутивен елемент от фактическия състав на срочното прекратяване на пълномощията му. От една страна, точният момент на изтичане на 4-годишната легислатура на НС ще е в зависимост от поведението на президента и самите народни представители, от друга страна - моментът на издаването на указите и тяхната конституционосъобразност, моментът на клетвата ще е в зависимост от хипотетичното изтичане на този 4-годишен срок, чието начало не е конституционно предвидено.

Конституциите на различни държави съдържат различни подходи относно началото и края на парламентарната легислатура. Началото може да бъде изборният ден (Австралия, Чехия, Япония), обявяване на изборните резултати (Андора, Гърция) или първото заседание на новоизбрания парламент (Мексико, Словакия, Обединеното кралство, САЩ, Унгария). Мандатът на френските депутати и сенатори „влиза в сила“, когато мандатът на напускащите парламентаристи изтече. Краят на мандата на парламентите варира между изтичането на конституционно установения срок, за който са избрани (Франция, САЩ, Гърция, Индия, Индонезия) и първото заседание на новоизбрания парламент (Van der Hulst, M., *The Parliamentary mandate, A global comparative study*, Inter-Parliamentary Union, Geneva, 2000, p.12-23). В страните, причислени към Уестмистърската парламентарна система прекратяването на правомощията на парламента означава „de facto и de jure разпускане“. Разпускането законно прекратява самото съществуване на парламента, което води до конституционно допустим вакуум на легислатурата, който може да бъде запълнен при специални обстоятелства чрез свикване на старото събрание – на практика водещи до продължаване и дори до възстановяване на легислатурата. Автоматичното задействане на разпускането е последица, когато срокът на парламента достигне края на фиксиран в Конституцията мандат (Bulmer, E., *Dissolution of Parliament*, International IDEA Constitution-Building Primer 16).⁸

В Австрия, Германия, Полша, Унгария, където моделите наподобяват нововъведения у нас нов режим, краят на мандата на парламента се отнася към първото

⁸ <https://www.idea.int/publications/catalogue/dissolution-parliament>
<https://guidetoprocedure.parliament.uk/collections/rypzVu23/end-of-a-parliament-and-dissolution>

заседание на новоизбрания парламент. И в четирите държави обаче разпускането на парламента от някакъв друг орган е запазено. В Германия и Унгария свикването на парламента също е в 30-дневен срок след изборите. В тези две държави насрочването и провеждането на изборите е определено не съобразно първото заседание на бъдещия парламент, а съобразно вече настъпили събития – четири години от датата на последните избори (чл.2, ал.3 от Конституцията на Унгария); най-рано 46 или най-късно 48 седмици от началото на мандата (чл.39, ал.1 от Основния закон на ФРГ). Непрекъсваемост е уредена и съгласно чл.49, ал.4 от Конституцията на Република Южна Африка. Съгласно тази разпоредба Народното събрание остава да функционира от момента на разпускането му или изтичането на мандата му до деня преди първия ден на изборите за следващото НС. Следва да бъде посочено обаче, че при постоянно действащите парламенти срокът на легислатурата е по-скоро „полуфиксиран“ (Semi-Fixed Term), доколкото той не може да бъде изпълнен напълно.⁹ Като държава, в която мандатът на парламента е конкретно фиксиран (Completely Fixed) се сочи Кралство Норвегия, където края на мандата на Спортинга е последният ден от срока на пълномощията му.¹⁰

С изменението на чл.64, ал.3 и чл.99, ал.5 отпада както саморазпускането, така и разпускането на парламента от президента. В сравнителен план това е трудно за обяснение конституционно положение. В изрично установени случаи Конституциите отнемат на парламента свободата сам да определя кога да заседава не с цел да дават правомощия на един орган и да взимат такива от друг, макар че без съмнение това е формално позитивният резултат. Със саморазпускането *ex lege* се предотвратява *формалното просрочване* на правомощията на парламента и свързаните с това последици. Предсрочното разпускане на парламента от държавния глава стъпва на *съдържателната същност* на народното представителство. Смишълът на парламентарното управление е в отговорността на народното представителство да излъчи жизнеспособно правителство. Както подчертава Германският федерален Конституционен съд „жизнеспособността на правителството е закотвена“ в парламента (Решение на Германският федерален Конституционен, August 2005 - 2 BvE 4/05). В този смисъл при определени случаи е оправдано Бундестагът да бъде разпускан от федералния президент както при загубване на вот на доверие, така и при невъзможност да излъчи кабинет (на чл. 63, чл.67 и чл. 68 от Основния закон на ФРГ).¹¹ Връщайки се на българската конституционна реформа, резултатът от нея е, че освен мандатът си, парламентът запазва и възможността да заседава по време на предизборна кампания и избори, когато самият той намери за необходимо. На практика в тези периоди НС може да бъде свикано от субектите по чл. 78, независимо как това ще се отрази на предизборната кампания.

Непрекъсваемостта на парламента в чл. 64, ал.3 и 4 се оказва несъгласувана с редица други разпоредби. Съгласно чл. 160, ал.3 провеждането на избори за ВНС е моментът, който прекратява мандата на действащото обикновено, а не клетвата на депутатите от ВНС. Великото народно събрание се разпуска, след като окончателно реши въпросите, за които е избрано, защото правомощията му се прекратяват в този момент, а не в момента на клетвата на новоизбраните народни представители от обикновеното НС (чл.162, ал.3). И ако в тези случаи несъгласуваността може да бъде

⁹ <https://publications.parliament.uk/pa/ld201011/ldselect/ldconst/69/6904.htm>

¹⁰ <https://data.ipu.org/parliament/NO/NO-LC01/parliamentary-mandate/parliamentary-mandate/>

¹¹ https://www.bverfg.de/e/es20050825_2bve000405en.html

обяснена със забраната този законодател да изменяна Глава девета, не така извинително се съотнася ревизията във връзката им с други непроменени разпоредби.

Ако релевантният за изтичането на пълномощията на НС момент е единствено полагането на клетвата на новоизбраното НС, очевидно е, че продължаването на правомощията на предишното може да бъде осъществено единствено посредством отлагането на клетвата. Твърде възможно е обаче в извънредната хипотеза на чл. 64, ал.2, доколкото тези обстоятелства са настъпили след провеждането на изборите по-адекватното разрешение да е свикване на новоизбрания парламент, а не продължаване на мандата на действащия, което вероятно ще съкрати мандата му. Свикването на новоизбраното НС по чл. 75 има предвид новоизбраните народни представители. Най-възрастният, новоизбран народен представител има предвид и чл. 76, ал.1. За сравнение в немската парламентарна система правото на свикване на първото заседание на Бундестага е предоставено на действащия му заварен председател, не на президента. Доколкото и предсрочното прекратяване на мандата на НС в хипотезите на чл.99, ал.5 следва да бъде отнасяно към момента на клетвата на новоизбрания парламент, и този парламент трябва да бъде свикван съобразно общото правило на чл.75, до 1 месец след изборите, без значение, че така всъщност напълно неоправдано ще се продължава мандата на един парламент, чиито мандат е предсрочно прекратен. Вярно и че преди беше така, но свикването както се отбеляза нямаше отношение към края и началото на мандата. На практика по новосъздадения режим президентът се явява субектът, който ще определя срока на пълномощия на заварения парламент. Това неоправдано оправомощаване на държавния глава не държи сметка за твърде разнообразните хипотезите, които би могло да разкрият политическите отношения между президента и парламента.

Съгласно чл. 65, ал. 2 кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията ѝ. Трайна е практиката на КС, че конституционното понятие за държавна служба следва да се разбира като дейност по осъществяване на функциите на държавата. *Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи. За нея се предвижда и обикновено се получава възнаграждение* (Решение № 5 от 1993 г. по к. д. № 6/93 г.). В този смисъл може да се направи извод, че в Конституцията, в чл. 65, ал.2 е уредена една несъвместимост между положението на кандидат за народен представител и заемането на държавна служба, каквато без съмнение е и мандатът на действащия народен представител.

Намирам разпоредбите на чл. 64, ал. 3 и 4 за противоконституционни, защото тяхното прилагане създава възможност за непостигане на 4-годишния срок на пълномощия на НС. Легислатурата на НС се поставя в зависимост от волята на президента във връзка с упражняване на правомощие, чието предназначение е съвсем различно – свикването на едно вече породено с деня на избора народно представителство; или субективното поведение на група физически лица – клетвата на всички новоизбрани народни представители. Макар да се отменя разпускането на парламента, се запазва свикването му в предишните времеви предели, което също има за потенциален резултат негарантирана на тайминга на парламентарната легислатура, нейното начало и край. Така регламентирана, непрекъсваеостта на правомощията на НС променя статута на парламентарния модел и заложените баланси, които го гарантират. Това представлява промяна във формата на държавно управление, поради, което извършването му от обикновено НС е противоконституционно (чл.158, т.3).

Отнема се и прякото действие на разпоредбата на чл. 64, ал.1, което също е противоконституционно да бъде правено от обикновено НС (чл.158, т.4). Не на последно място, прилагането на въпросните разпоредби не би било възможно, без да се промени смисъла на съществуващи разпоредби, което ще е равносилно на мълчаливата им отмяна.

4. Българските граждани и с друго гражданство получават правото да бъдат избирани в националния парламент като народни представители, но под условие – ако са живели последните осемнадесет месеца в страната (чл.65, ал.1, изр.2). Стъпвайки на новите текстове на чл.110, вр. чл. 65, ал.1, би могло да се предположи, че „условието“ в изр. 2 на чл. 65 не важи и за членовете на МС, а очевидно условието е предвиденото местопребиваване. Видно от самите обсъждания целта на законодателя е била точно обратната – изрично да забрани на лицата с двойно гражданство да могат да бъдат избирани/назначавани в МС, което принципно следва да бъде подкрепено. Въпреки това загадъчно остава заличаването на думата „само“ от текста на чл.110, който предвиждаше словосъчетанието „само български граждани“. Лошата редакция на текстовете обаче застрашително подравя постигането коя и да е цел. Не мотивите, а текстовете на закона подлежат на правоприлагане. Още повече, че прилагането на двете разпоредби традиционно се осъществява посредством „деклариране“ на въпросните обстоятелства, поради което коригиращо тълкуване от страна на КС е особено необходимо в посока, че разумът на разпоредбата е членове на МС да могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, като изречение второ не се прилага от чл. 65, ал.1 не се прилага.

По същество забраната за двойно гражданство в разпоредбите на чл. 65, ал.1, чл. 93, ал.2 и чл.110 е свързана с гарантиране единството на държавната власт. Ако националното единство е функция на държавата като обществен съюз, то държавното единство е проявление на държавата като съюз, основан на властта. Видно е, че текстът на Преамбюла, като неразделна част от съдържанието ѝ си служи със съчетание на двете „неслучайни“ прилагателни.

Забраната за двойно гражданство има обаче различно предназначение, когато тя е ограничение на пасивното избиращо право под формата на задължително условие, на което трябва да отговарят кандидатите за членове на народното представителство, и когато тя е изискване за заемане на „длъжностите“ министър-председател, зам. министър-председател, министър, които заедно образуват колективния орган Министерски съвет, но сами по себе си също са органи на изпълнителната власт, които взимат самостоятелни решения във формата на административни актове, израз на държавна власт сама за себе си. Във втория случай забраната за двойно гражданство гарантира статута и дейността на самия орган, в чиито актове се съдържа властническото волеизявление. Като на такъв орган, Конституцията е поверила на МС ръководството и осъществяването на вътрешната и външната политика на страната, осигуряването на обществения ред и националната сигурност, осъществяването на ръководството на държавната администрация и на Военните сили (чл.105, ал.1-2). Пак в такъв смисъл забраната за двойно гражданство е прокарана изрично и в Закона за държавния служител по отношение на висши държавни служители, както и на длъжности, свързани с изпълнението на функции в областта на отбраната, обществения ред, външната политика, националната сигурност и опазването на държавната тайна (чл. 7, ал.4 от ЗДСл). За изпълнителната власт забраната за друго гражданство е жизнено необходима и рационална гаранция за нейната ефективност. В сравнителен план тя е безусловна по отношение на държавните глави. Поради тези причини смятам, че доколкото чл.110 може да бъде тълкуван в смисъл, че за членове на МС може да бъдат

избирани/назначавани български граждани и с друго гражданство, той пряко променя условията за избиране/назначаване на висши конституционно установени длъжности, които са и сами по себе си органи, с вече променен статут (Решение № 3 от 2003 г по к. д. № 22/2002 г.).

Произходът, респ. ограничаването на изискването народните представители да са само български граждани е друг. Парламентът е преди всичко „народно представителство“ и след това с много уговорки „държавен орган“ (виж. т.8). Така той е изразител едновременно и на държавното, и на национално единство. Предоставянето на активно изборно право на български граждани, които имат и друго гражданство, включително и извън територията на страната е израз на гарантирането на националното единство. Българският правопорядък търпи наличието и на друго гражданство и генерално забранява статуса на двоен гражданин да бъде основание за ограничаване на права или създаване на привилегии (арг. чл.6, ал.2, вр. признаци „народност“, „произход“). Естествено изключения са необходими, но тяхната легитимност следва да се базира само в името на друга конституционна ценност.

Отпадането на изискването за само българско гражданство за депутатите би могло да се оправдае в посока постигане на симетричност с условията за активно изборно право. И активното и пасивното изборно право са форми на участие във властта, които са зависими една от друга. Трудно за оправдаване е конституционно положение български граждани да не могат да бъдат избирани за членове в националните представителни органи, въпреки че имат право да участват във формирането на тези органи посредством правото си на глас (чл.10, вр. чл. 42, ал.1). В този смисъл предоставянето както на активно, така и на пасивно изборно право на български граждани, които имат и друго гражданство, включително и извън територията на страната е израз на гарантирането на националното и държавното единство и баланса между тях. В трайната си практика КС оправдава принципната забрана за двойно гражданство при народните представители като отчита, че *чуждото гражданство не е външно, натрапено качество на българския гражданин. Когато този гражданин желае да участва в упражняването на властта в Република България, достатъчно е да се освободи от чуждото си гражданство и да запази само българското* (Решение № 2 от 1995 г. на КС на РБ по к. д. № 1/95 г.). Днес този извод на КС е много по-верен, отколкото в близкото минало, когато за хиляди български граждани по произход другото гражданство не е било въпрос само на избор, а последица от действията собствена им държава по произход. В европейски мащаб е рядкост държава, която по принцип допуска двойното гражданство, да третира същото като конституционна пречка за упражняване на пасивно изборно право. В своето решение по делото Тăнасе срещу Молдова¹² Съдът в Страсбург като тълкува „правото да бъдеш избран“ в контекста на чл. 3 от Протокол 1 на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи счита, че подобни ограничения на правото на избор са непропорционални. *Съдът припомня, че никое ограничение на изборните права не трябва да изключва определени лица или група лица от участие в политическия живот на страната. За да обоснове непропорционалността на ограничението Съдът счита за важно, че забраната [в Молдова] не е била въведена през 1991 г., а през 2008 г., непосредствено преди самите избори. Преценката за пропорционалността на въведеното в Молдовския изборен закон ограничение, идентично с установеното в Конституцията ни преди изменението ѝ, е съотнесено и с международните ангажименти поети от Молдова, на първо място с*

¹² *Tănase v. Moldova* (application No. 7/08)

Европейската конвенция за гражданство¹³ (ЕКГ). В мотивите по делото Съдът в Страсбург подчертава, че към момента на постановяване на акта *три държави от Съвета на Европа – Молдова, България и Малта разрешават двойното гражданство, но забраняват лицата с двойно гражданство да стават депутати. В допълнение, Азербайджан и Литва, в които е забранено двойното гражданство, също забраняват лица с двойно гражданство да стават депутати. От тези четири страни, Литва и Азербайджан не са подписали ЕКГ. България е направила резерва по отношение на чл. 17 от Европейската конвенция за гражданството¹⁴; а Малта е подписала Конвенцията, но не я е ратифицирала.* Съдът многократно подчертава, че Молдова е избрала да поеме всички задължение по конвенцията за разлика от България.

И уседналостта, и гражданството са критерии за наличие на функционална връзка с държавата и принадлежността към нея, като първият е рационален, а вторият формален. Когато единият бъде противопоставян на другия, резултатът винаги е снижаване на изискванията за принадлежност, което може да преследва легитимна цел (например при местни избори или избори на членове на Европейски парламент), но може да бъде и напълно неоправдано. Намирам принципно за оправдано включването на критерия пребиваване в конституционно определените рамки за упражняване на пасивното изборително право, но за да бъде работещо и пропорционално, то следва да важи за всеки кандидат за народен представител. Когато местопребиваването е изискване за избиране на народни представители или държавни глави, то е в съчетание с изискване за гражданство, а не вместо него. Единият критерий не може да компенсира другият. Допълнението на чл. 65, ал.2 придава едни и същи правни последици, изразяващи се в придобиването на активно изборително право на две различни положения. Така въведеното изискване за местопребиваване има за неизбежен резултат противопоставяне отвъд обективен критерий – както по „гражданство“, така и по „лично положение“, което се свързва с избора на местопребиваване. „Отварянето на вратата“ за народни представители с двойно гражданство, които имат местопребиваване в значителна степен обезсмисля забраната за двойно гражданство в изр.1. Всеки народен представител би могъл да придобие друго гражданство и да се откаже от българското преди да изтече половината от мандата му. От друга страна, възниква въпросът доколко е оправдано за лицата, които са само български граждани да не бъде изисквано местопребиваване. Така конституционният законодател произвежда една конституционна привилегия за народните представители, които са само с българско гражданство, доколкото неоправдано се дезинтересира от тяхното местопребиваване. Като поставя изискване за постоянно пребиваване на едни кандидати за народни представители и изключва други, въпреки че то е напълно оправдано за всички, правилото на чл.65, ал.1 изр.2 регламентира непропорционално неравно третиране на български граждани по признаци „лично положение“ и „гражданство“ (чл. 6, ал.2). Освен че се въвежда ново условие за избиране на членове на народното представителство (Решение № 3 от 2003 г по к. д. № 22/2002 г.), това условие е с негоден конституционен предмет, защото е

¹³ обн., ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г.

¹⁴ Виж Решение № 472 на МС от 25.05.2005 г. за предложение до Народното събрание за ратифициране на Европейската конвенция за гражданството и Закон за ратифициране на Европейската конвенция за гражданството (приет от 40-то НС на 9.12.2005 г. „ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.). Съгласно резервата *„Република България в съответствие с чл. 29, т. 1 от конвенцията си запазва правото да не прилага разпоредбата на чл. 17, т. 1 от конвенцията. По смисъла на тази резерва Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство.“*

дискриминационно. В този смисъл намирам, че чл. 65, ал.1, изр. 2 в частта „когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“ за противоконституционен.

5. Съобразно чл. 91б, ал.2 решенията за избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от НС се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон. Когато чл. 81, ал.1 казва, че НС приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство, това означава, че самата тя предварително следва да предвиди другото мнозинство и конкретния случай, за който то се прилага. Така де факто и де юре Конституцията запазва определена област на регулация единствено за нейните норми и непосредственото им действие (чл.5, ал.2), като основанийето за това разрешение е гарантиране както на правната сигурност (чл.4, ал.1), така и политическия плурализъм (чл.11, ал.1-2). Никой не би спрял конституционният законодател да поставя изисквания за постигане на високи мнозинства при избора на членове на конституционни органи, като изменя съответните текстове в Основния закон. Никой не може да попречи на парламентарното учреждение да постига високи де факто мнозинство при избора на органи, чиито състав формира. Новият текст обаче генерално предоставя на парламента възможност да приема закони, които да поставят изискване самият избор на лицата да става само с такива мнозинства. Кои ще бъдат тези органи, могат ли да бъдат конституционно установени или не, ще зависи единствено от приетия с обикновено мнозинство закон. Поради тези причини съм на мнение, че в тази част изменението е противоконституционно, доколкото целенасочено залага възможност за заобикаляне на чл. 81, ал.1 и блокира непосредственото му действие (чл. 158, т.4).

6.1. Съобразно новите конституционни положения на чл. 99, ал. 5, процедурата по назначаване на служебно правителство се задейства както и до момента – при неуспешен трети опит за предлагане или избиране на правителство съобразно чл. 99, ал.3-4. По стария ред това беше основанийето, което правеше двата указа на президента за разпускане и насрочване, и за назначаване на правителство конституционно длъжими, точно в този момент. В резултат на промените на чл. 99, ал. 5 между момента на констатирането на невъзможността за съставяне на правителство и назначаването на служебно се „вклиниха“ редица нови действия. Задълженията за президента са да проведе консултации, да посочи кандидат за служебен министър-председател измежду изрично определени длъжности, да му възложи съставяне на кабинет, да насрочи избори. Посоченият кандидат пък е натоварен със задължението да предложи на президента състав на кабинет. Очевидният резултат на следването на тези изисквания е забавянето на насрочването на избори. Проблемът е, че граматичното и текстовото тълкуване на редакцията дават възможност за различно разполагане във времето на тези моменти, но са ясни началото и края на процедурата.

По стария ред срокът, в който следваше да се проведат избори беше нормативно и фактически определен, най-късно два месеца след прекратяването на НС (чл. 64, ал.3, вр. чл. 99, ал.5 (отм.)). И тъй като прекратяването се изразяваше в разпускане, а последното беше установено в точно определен момент, спрямо него се равняваше срока по чл. 64, ал.3 (отм.).

По новия ред на пръв прочит моментът на насрочването на изборите съвпада с назначаването на служебното правителство. Към този момент трябва да се отнася конкретно определеният срок от 2 месеца. Буквалното тълкуване води до извода, че

между назначаването на служебното правителство и провеждането на изборите трябва да са налице точно 2 календарни месеца. При така регламентираното уреждане на срока се очертават два съществени порока. Първият беше заложен и в стария текст, но вероятно не е разпознат от вносителите. Вторият е новосъздаден и е във връзка с премахнатото разпускане на парламента. И новият текст е против обикновената парламентарна логика, като поставя назначаването на правителство преди насрочването на избори. Този вид правителство като пазител на мандата има конституционното си основание в предсрочното прекратяване на НС, независимо дали това ще се случи с разпускане (чл. 99, ал.5 отм., вр. чл. 64, ал.3 отм.) или посредством насрочването на предсрочните избори (чл. 99, ал.5, вр. чл. 64, ал.3). Парламентът не може да сформира правителство, което винаги и абсолютно налага да бъдат насрочени избори като легитимен път за предсрочно прекратяване на правомощията му. Поради тази причина се назначава служебно правителство. От тук и задачата на служебното правителство е да проведе избори е не нормативно, а фактически предопределена. Именно защото са насрочени, хоризонтът на правомощията на служебното правителство е да организира изборите.

По предишния режим недъгът на конституционната уредба в последователността на указите се компенсираше естествено – третият неуспешен опит при създаване на правителство, налагаше разпускане на парламента/предсрочно прекратяване на мандата, съобразно което се прилагаше срока по чл. 64, ал.3 отм. В този момент, макар и формално преди него се назначаваше и служебен кабинет.¹⁵ Въпреки че поставя 2-месечен срок, в който следва да се назначи правителство и да се насрочат избори, загадката на новия режим е от кога започва този срок. *Кога президентът е задължен да назначи служебно правителство и да насрочи избори?* Отговорът на чл. 99, ал.5 in fine е, когато процедурата по съставянето на служебно правителство завърши. Именно усложненото съставяне на правителство изключва този момент да е естествено необходимия – констатирането на неуспеха на парламента да създаде правителство (чл. 99, ал.3-4). В този смисъл законодателят е могъл да съобрази премахването на задължението на президента да разпусне парламента, като просто го беше задължил в този момент да насрочи избори, преди и независимо от това дали ще назначи служебен кабинет. Не служебното правителство, а изборите са конституционно разрешение на една конституционна криза. Логично е предсрочните избори да бъдат насрочени, дори ако загубилото доверие правителство продължи да осъществява правомощията си в оставка (арг.чл.111, ал.3). При действието на новите текстове обаче издаването на такъв указ преди завършване на процедурата по служебно правителство би било в несъответствие с разпоредбата на чл.99, ал.5, поне докато тя не бъде обявена за противоконституционна. Така мандатът на неспособният да излъчи правителство парламент ще бъде неоправдано продължен, а мандатите на следващия парламент и евентуално избрано от него правителство – ще бъдат отложени, доколкото и те зависят от една процедура, смисълът на която е съвсем друг; както и от съгласието и несъгласието на други субекти. По същество това е блокиране на принципа на разделението на властите, но и засягане на демократичното начало. Засягането на народния суверенитет е в две посоки. От една страна се отдалечава провеждането на предсрочните избори, а от друга страна се ограничава и самият контрол на легитимните органи, които са избрани пряко от народа – парламента и президента. Те на практика нямат пряк контрол върху момента на насрочването на избори и върху момента на назначаване на правителство.

¹⁵ Практиката до момента показва, че при девет от десет служебни правителства, президентите издават указите съобразно последователността в текста на Конституцията.

Видно от изр. 1 в ал. 5, консултацията с парламентарните групи са ограничени по предмет – назначаване на служебно правителство. Към това навежда поредицата от действия, изписани в новия текст. В сравнение с консултацията по чл.99, ал.1, идеята за това обсъждане с парламентарните групи не е лишена от конституционна логика. Редно беше обаче първите консултации да отпаднат.

Един от вариантите на трактовка е да се приеме, че процедурата е симетрична на създаването на редовно правителство от началото до своя край. И докато поредността на възлагане на проучвателните мандати по чл.99, ал.1-4 е в по-голямата част конституционно предопределена, тук редът, изразяващ се в посочването на кандидат, определя самият президент. Както и по общия ред, не е без значение и волята на кандидата. Новите консултации с парламентарните групи в такъв случай са един формален, но задължителен елемент преди назначаването на правителство и насрочването на избори и като предмет са свързани с тези теми. Държавният глава посочва кандидата и му възлага да състави правителство, като на практика с това си действие, той го назначава под условие за служебен министър-председател. Неоправдано по време на обсъжданията, в изр.1, думите „служебния-министър председател“ бяха заменени с „кандидата за служебен министър-председател“.

С определянето на кандидат президентът на практика реализира освен досегашната си роля на възложител на проучвателния мандат, но и ролята на парламента, който „избира“ министър-председател и по негово предложение МС. Ако мандатът приключи успешно, отново на държавния глава е дадена преценката и отговорността да издаде акта, учредяващ правителство по предложение на министър-председателя, симетрично на това което прави НС съобразно чл. 84, т.6. Това би означавало, че президентът може да не приеме предложения състав на правителство, така също и кандидата да прави промени в предложения състав, докато не бъде приет от президента. Президентът действа при условията на особена хипотеза на споделена компетентност със субект, който е оторизиран от Конституцията и индивидуализиран от държавния глава да действа като министър-председател, а не просто като кандидат. Преценката на държавния глава се свежда до посочването на служебния министър-председател и факта на назначаване на правителството, без причастност към персоналия му състав. Макар и обвързан от съдържанието на състава на правителство, президентът не е обвързан да го назначи.

Както се отбеляза неяснотата на редакцията е в това, че в изр. 1 се използва думата „кандидат“, а в изр. 2 „министър-председател“, което вече дава основание самата процедура да бъде развита съобразно „собствена поп sense логика“, противно на нормалното конституиране на правителство по чл. 99, ал.1-4. При такова тълкуване кандидатът за министър-председателя си остава единствено „кандидат“, който съгласува състава с президента и парламентарните групи, но самото правомощие по назначаване на правителство си остава на президента. Предложението на кандидата не е предложение на легитимен субект при условията на споделена компетентност, поради което крайният акт на президента не е юридически зависим от съдържанието на предложението, което има чисто политически последици. Ако се стъпи на такова тълкуване единственото ограничение за държавния глава е в преценката му по отношение на министър-председателите, които винаги ще действат за него при съставянето на правителството. Тези лица обаче произхождат от самия парламент и са продукт на неговите мнозинства.

Безспорно е, че както и да бъде тълкуван текста, той дава възможност процедурата да бъде протакана във времето. Обективната или субективна невъзможност на някой от посочените кандидати да предложи състав на правителство автоматично ще наложи да

бъде определен нов кандидат. Съгласието на кандидата е необходимо условие той да предложи правителство, но не и условие президентът да му възложи мандат, да го индивидуализира като кандидат. Това е логиката на уреденото встъпване в правомощия на въпросните длъжности. Изричното им несъгласие след като им е възложен мандат е равносилно на субективна невъзможност на предложат състав. Правните последици от такъв отказ ще са подобни на отказа на вицепрезидента или председателя на НС да встъпят в правомощията на президента по чл. 99, ал. 3 и 4 или пък отказ на председателя на ВКС да участва в заседания на Висшия съдебен състав. На тези лица Конституцията не би могла да отнеме правото на такъв отказ, доколкото на никой човек не би могло против волята му и собствената му съвест да му бъдат налагани изпълнението на правомощия. Такъв отказ от правомощия, своеобразно самоотлъчване обаче е нетърпим от гледна точка на изискванията на конституционната длъжност по чл. 99, ал.5, което според мен следва да намери израз и като основание за предсрочно прекратяване на правомощията им по основната длъжност, за която Конституцията предвижда такова извънредно стъпване. Заемането на позицията в случая е „служебно“, а не е в резултат на политическо овластяване, и случаят с избирането или предлагането на депутат за министър или министър-председател от редовно правителство не е същият. В този смисъл с чл. 99, ал.5 се учредяват допълнителни правомощия (права-задължения) под условие за субектите в разпоредбата. Естествено при липса на преходно конституционно правило, такова обвързване спрямо заварените длъжности не би било допустимо. Що се отнася до въпросът за съвместимостта между положението на министър-председател и длъжностите, струва ми се, че той е конституционно решен, като на практика самият чл.99, ал.5 се явява едно необходимо изключение от чл.113 от Конституцията.

Гръцкият модел на служебен кабинет държи сметка на различната функция, която президентът изпълнява (чл.37.3 от Конституцията на Гърция). Самият той се избира от парламента, поради което ролята му при съставянето както на редовно, така и на служебно правителството е различна. Назначаването на служебен министър-председател измежду трима висши магистрати, доколкото председателя на Сметната палата в Гърция също има такъв статут, е само една възможност, ако преди това не може да бъде съставен служебен кабинет измежду самите парламентарни фракции. Назначаването на служебен кабинет по Конституцията на Гърция е обвързано с предсрочно разпускане на парламента. През 2023 г. президентът в един ден провежда консултациите с парламентарните групи, назначава служебен министър-председател, а на следващия ден служебен кабинет, с два отделни указа, симетрични на решенията на парламента с които избира правителство. Процедурата е траела около два дни, а правителството е съществувало в периода 26 май -27 юни 2023 г.¹⁶

С разпоредбата на чл. 99, ал.5 началото на мандата на следващия парламент става заложник на една „процедура безкрай“ по съставяне на служебно правителство, като отговорността за нейното довършване е отвъд волята на оторизираните от суверена органи в парламентарната република – президента и на НС. Така се постига едно неоправдано отлагане на изборите, като единственото легитимно решение, израз на чл. 1, ал.2. Срокът за тяхното провеждане не е в зависимост от конкретно определен в Основния закон момент. С „един удар“ производната учредителна власт излиза извън собствената си легитимност, като засяга както принципа на народния суверенитет, така и този за разделението на властите, променяйки балансите в отношенията на трите

¹⁶ <https://www.ekathimerini.com/news/1211957/new-cabinet-to-be-sworn-in-on-friday-at-noon/>

органа, които стоят в основата на парламентарната демокрация (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.). Поради тези съображения, моето становище е, че чл. 99, ал.5 е противоконституционен.

6.2. Целта да бъдат предварително ограничени правомощията на служебното правителство чрез закон е преди всичко неизпълнима. Един такъв Министерски съвет винаги е „правителство под условие“, „ограничено по време и цел“. Липсата на парламентарен консенсус го е създала, наличието на такъв ще прекрати неговите правомощия. Ограничеността на неговите функции не подлежи на дефиниране чрез тълкуване или законово регламентиране (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992 г.). Самата Конституция се е въздържа да изброи изчерпателно правомощията на МС, определени в глава пета. Служебният кабинет може да изпълни основната си задача да организира честни и свободни избори именно защото разполага с всички правомощия като всеки МС. Ако той няма тези правомощия, това би затруднило тази негова първостепенна конституционна задача. Считам, че чл. 99, ал.7, изр. 2 следва да бъде обявено за противоконституционно, доколкото то дава на обикновения законодател правомощие да променя компетентност на един конституционно установен орган, което по същество е ограничение на непосредственото действие на Конституцията (чл. 158, т. 4.)

7.1. Структурата на управлението на съдебната власт бе радикално променена със ЗИД на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 100 от 18 декември 2015 г.), когато конституционният статус на Висшия съдебен съвет (ВСС) бе същностно променен. Функционално правомощията му се поделиха между пленум, съдийска и прокурорска колегия. Сегашните изменения в известна степен направиха логичната стъпка „да институционализират“ това положение във формата на два висши административни органа, които ще осъществяват ръководството на структурите на съдебната власт. Запазената компетентност на ВНС не следва да бъде разглеждана единствено през призмата на формалното закриване на налични или създаване на нови конституционни органи, а с оглед на това дали съдържателно се променя начинът на изпълнението на заложените конституционни задачи, необходими за функционирането на парламентарната република, които са намерили институционален и функционален израз в съществуването на въпросните органи в текстовете на Основния закон. Не всяко закриване на конституционен орган е изрично правомощие на ВНС, както и в редица случаи би могло да се навлезе в изключителната компетентност на ВНС и без формално да се закрива съществуващ орган. Не считам, че със създаването на два административни органа вместо двете колегии, които съществуваха в рамките на един административен орган се променя конституционно установения начин на управление на съдебната власт. Самият КС определя органът натоварен с управление на съдебната власт в лицето на преждесъществуващия Висш съдебен съвет, като административен орган, който не осъществява правораздаване, но посредством ръководството на структурите на съдебната власт гарантира тяхната независимост (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г.). Дали органът по управление трябва да бъде един единствен и как той ще гарантира единството на съдебната власт ми се струва, че са въпроси които остават в рамките на конституционния стандарт по управление на съдебната власт, който може да бъде решаван и от обикновено НС. Функциите на Съда, прокуратурата и следствието макар и неизоллирани една от друга са самостоятелни (Решение № 2 от 2017 г. по к. д. № 13/ 2016 г.). Институционално тези функции са поверени на органи, които принадлежат

към две коренно различни подсистеми в рамките на съдебната власт. Тези органи не са и не могат да бъдат равнопоставени. Конституционната рамка определя за всеки от тях различна функция и всеки от тях с различен интензитет и с различни средства осигурява реализацията на съдебната власт (Решение № 8 от 2005 г. на КС по к. д. № 7/2005 г.; Решение № 6 от 2022 г. на КС по к. д. № 6/2022 г.). Няма как да бъде еднакво и единно управлението на различни по същността си и общественото си предназначение конституционни органи. Напротив, доколкото единството на съдебната власт е необходима за парламентарната демокрация ценност, тя би могла да се гарантира не само посредством формалното наличие на единствен орган, но и посредством залагането на балансите в съдебната власт, зачитане на различните функции и различните титуляри, които ги осъществяват. Тук се включват както правомощията на органите по управление, така и начина на формиране на тези органи по управление. Вярно е, че на новоучредените органи се предоставят правомощия, част от които принадлежаха на Пленума на ВСС. Струва ми се обаче, че това само по себе си не създава дисбаланси в системата на управление на съдебната власт. Новосъздаденият на мястото на Пленума орган, наречен Общо събрание на Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет (чл.130б, ал. 4) ще изпълнява ролята на гарант на единството на съдебната власт, като се произнася по определени общи за съдебната власт въпроси.

7.2. Начинът на управлението на съдебната власт обаче се променя кардинално чрез определените нови съотношения между парламентарна и професионална квота както във Висшия прокурорски съвет, така и във Висшия съдебен съвет. Считаю тези промени за противоконституционни, на първо място защото са от компетентността на ВНС – и на второ място, защото нарушават единството и независимостта на съдебната власт. Последното е постигнато както посредством поставянето на подсистемата на прокуратурата под неопределени конституционни зависимости, така и посредством залагането на диспропорционалност в управлението на съдиите.

Заложените конституционни съотношения в създадените през 2015 г. две колегии поднесоха на главния прокурор ефективен инструмент за влияние върху съдебната власт. Причината за това беше, че не бяха взети предвид структурата и особеностите на прокуратурата. Този път законодателят реши едновременно да направи конституционни промени както във функционалния и институционален скелет на прокуратурата, така и по отношение на нейното самоуправление, конкретно промяна на съотношенията в прокурорското самоуправление. Конституционният съд многократно е подчертавал в практиката си, че отреденото участие на органите, които се избират от суверена в съдебната власт следва да бъде съобразено с принципа на разделение на властите, което зачита независимостта на магистратите и на съдебната власт като цяло (Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 9/1994 г.). Това участие следва да е непряко и конституционно ограничено. За парламента то се изчерпва с избирането на членове на двата съвета, а за президента с назначаването на тримата големи.

Шестимата членове на Висшия прокурорски съвет, избирани от НС на практика поставят управлението на прокуратурата под прекия контрол на ситуационното политическо мнозинство, формирало състава на съвета. Като функция на тези шест члена може да бъде прибавен и главният прокурор, чиито мандат вече може да съвпада с този на парламента. Това мнозинство по избора може и да не е управляващото мнозинство, задвижващо установените механизми на парламентарен контрол, а друго мнозинство. В известен смисъл съдържателната част на парламентарния контрол върху управлението на прокуратурата се изчерпва с избирането на членовете на съвета. Друго е предназначението на информативните правомощия, които НС има по отношение на тези

органи (чл.84, т.16) Чрез този начин на управление прокуратурата се отдалечава едновременно от изпълнителната и съдебна власт. Отговорността за нейното управление пада върху неясен от конституционна гледна точка субект. „Властта на шестте“ се оказва непозиционирана в нито една от трите власти, а на практика от тях ще зависи как ще гарантират независимостта, ефективността и подчинението на прокурорите само на закона и дали прокурорската служба и „магистратските ѝ доспехи“ няма да се окажат твърде близко до общественото мнение. В сравнително-правен аспект източникът на самоуправлението на прокуратурите в рамките на съдебната власт може да е професионалната общност на прокурорите, изпълнителната власт, органът натоварен с управлението на самите съдии. Същественият проблем на възприетия модел не е в това, че източникът в случая е извън тези, а че той не е достатъчно добре отграничен, за да бъде изведена неговата политическа и юридическа отговорност. Доколкото шестимата членове, избрани от парламента ще бъдат свързани с професионалната кариера на прокурор остава отвъд прякото действие на конституционните норми, а се осланя единствено на дискрецията на парламентарното учреждение. Така регламентираната квота е заложена да бъде „политическа по произход“, „обществена по очаквания“ и „професионална по предназначение“. Бедата е, че по изпълнение не може да бъде нито едно от трите.

Засилването на съдийското самоуправление в така създадения Висш съдийски съвет придобива почти абсолютни размери. Резултатът от това положение на практика ще е обратен на заявената цел – създаване на повод за обвързаности и зависимости на съдиите. Към капсулирането на съдийското представителство следва да бъде добавено и изричното въвеждане на правилото, че избраните членове на двата съвета запазват магистратския статут (чл.130а, ал.5, изр.2), както и че членове във Висшия прокурорски съвет могат да бъдат и лица, заемащи длъжността „съдия“ към момента на избора (арг. чл.130а, ал.3). Доминираща ще е и ролята на съдийската квота в Общото събрание на двата съвета. Не предвиждането на този орган, а представителството в него, на практика обрича общите за съдебната власт въпроси да бъдат решавани от съдийската част.

Вменената роля на членовете на съдебния съвет, които са съдии е коренно различна от правораздавателната функция, която те осъществяват. Като членове на ВСС те са членове на един административен орган по управлението на съдебната власт (Решение № 8 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г.). Той функционално не е част от съдебната власт, а осъществява нейното администриране (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996 г.). Капка здрав разум е нужно да се разбере, че за да упражняват ефективно, рационално и по най-ползотворния начин правомощията си по чл.130б, ал.2, на „съдиите“ във ВСС ще им се наложи да влизат в контакти с останалите две власти, нещо което в известна степен етиката на магистрати не би следвало да позволява. Нещо повече, очевидно, че тази роля ще падне върху тях, доколкото с нарастването на мнозинството намалява обществената квота в съвета. В този смисъл запазването на магистратския статус е една конституционна фикция и отклонение от разделението на властите. Открива се хоризонт, политическото и общественото участие в управлението на съдиите да се случва през самите съдии-членове на ВСС, а от там в кадруването. С ограничаване ролята на изпълнителната власт в управлението на съдебната власт като цяло, и ролята на парламента в съвета на съдиите на практика законодателят се люшка в друга крайност, в посока отменяне на всички налични конституционни спирачки срещу недосегаемостта на съдебната власт. В известна степен тук конституционният законодател връща уредбата на съдебната власт в положението към началото на прехода – като една автономна власт, изолирана от останалите две. Разделението на властите не може да има

за резултат изолация на органи и функции, а обвързване на взаимен контрол и възпиране, както са заложили в Конституцията (Решение № 1 от 1999 г. на КС по к. д. № 34/98 г.). Проблемът тук е отново в балансите в държавното управление, които бидейки естествено присъщи на него самото, ще намерят начин да бъдат постигнати не по конституционен начин чрез изпълнителната или законодателната власт, а посредством нелегитимни обвързаности на съдебната.

За да бъде прокарано разделението на властите в съвременната парламентарна република отдавна не е достатъчно гарантирането на формалната автономия на един орган, посредством ограничаване на властта на друг. След като законодателят в лицето на обикновеното НС е избрало да институционализира управлението на съдебната власт в два автономни органа със собствени правомощия, той следваше да гарантира формирането на персоналния им състав по такъв начин, че да се постигне баланс между специализация и независимост. Недостигът на експертност в управлението на прокуратурата ще следва да се компенсират от волята на самите народни представители. Това е доста оптимистично. Недостигът на обществено участие в управлението на съдиите би могъл да дойде единствено през самите тях, което е положение, което не би могло да се толерира. Поради тези причини, съм на мнение, че заложения начин за формиране на персоналния съвет на двата съвета не гарантира разделението на властите в управлението на съдебната власт.

7.3. С правомощието да назначава тримата големи президентът, в известен смисъл осъществява власт на собствено основание. Българският парламентарен модел натова държавния глава с изчерпателен списък от правомощия, за разлика от правомощията на парламента и МС. В случая с назначаването на тримата големи на президента е предоставено едно „право-задължение“. Указът на президента не подлежи по никакъв начин на парламентарен контрол и самият президент е длъжен да се откаже от съображенията си за целесъобразност и да се подчини на волята на Висшия съдебен съвет, когато той повторно предложи същите лица за ръководители на съответните съдебни институции (Решение № 13 от 1996 г. по к. д. № 11/1996 г.). От една страна, с чл.129, ал.3 и чл.130, ал.3 на държавния глава се предоставя възможност да не поема отговорност по назначаване на някой от тримата големи в съдебната власт. Отпада както оперативната самостоятелност при първоначалното предложение, така и обвързаната компетентност компетентност при повторно предложение от ВСС. Контролът върху указа на президента е предоставен на КС (чл.149, ал.1, т.1), а върху решението на ВСС, когато то бъде краен акт, ще бъде на общо основание пред Върховния административен съд (чл.120, ал.1, вр. чл.125, ал.2). Всичко това дава основание да се направи извод за едно вътрешно противоречие между ал.3 и ал.2 на чл.129 и чл.130. Участието на президента е израз на последователно провеждане на принципите за разделението на властите и за независимостта на съдебната власт (Решение № 2 от 2002 г. по к. д. № 2/2002 г.). Предоставянето му на избор да не участва, всъщност ограничава този принцип, което отново би имало за резултат капсулиране на управлението на съдебната власт. С въпросните разпоредби отново се преразпределят конституционни правомощия както между президента и органите по управлението на съдебната власт, така и между Конституционния съд и Върховния административен съд, което формално погледнато е в правомощията единствено на ВНС (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г.).

8. За правните последици от действието на решението на КС, с което обявява за противоконституционен ЗИД КРБ, следва да бъде подчертано, че нито текстовете на

Основния закон, нито практиката на конституционната юрисдикция не диференцират действието на решението на КС с оглед вида на порока на противоконституционността. Диференциацията е съобразно вида на акта – предмет на контрола, конкретното правомощие на КС, особеностите на сезирането и пр. (Решение № 22 от 1995 г. по к. д. № 25/1995 г.; Определение от 10.07.2008 г. по к. д. № 5/2008 г; Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.). Моето виждане, е че правните последици от действието на решението на КС няма да зависят от основанията, на което ЗИД КРБ е обявен за противоконституционен, конкретно дали е спазен реда, или се установи, че те не са били в компетентността на обикновено НС.

Както нееднократно се посочи за Народното събрание като за „държавен орган“ би могло да се говори с много уговорки. Народното събрание е носител на конституционния мандат (срок и правомощия) като народно представителство, а не от гледна точка на качеството му на орган, юридическа личност, учреждение (Неновски, Н., Цит. съч с.120). Като народно представителство то е представително тяло, сбор от личности, всяка, от които представлява целия народ (чл. 67, ал.1). Неспазването на компетентността на административния орган вече влече нищожност на административния акт, доколкото предназначението на компетентността на всеки административен орган е да обхваща кръга от въпроси, с които той е оправомощен да се занимава, както и правомощията, с които органът разполага да решава тези въпроси (Лазаров, К., Административно право, Феня 2001, 96-98). Идеята е, че в правовата държава не всеки орган е компетентен и че той е компетентен по определени въпроси и пр., и така самата компетентност в нормативните ѝ очертания играе ролята на позитивно ограничение на държавния орган и държавната власт, която той осъществява. Визирайки правомощията на обикновено НС (чл. 84-85, чл.153) и ВНС (чл.158), е видно, че тази концепция за компетентността спрямо тях не може да бъде приложена. Компетентността на ВНС не е сама по себе си компетентност на държавен орган, а форма посредством която се охранява оригинерната власт на суверена, която както беше вече споделено, също е ограничена от разделението на властите, от правовата държава от принципа на демократизма. Източникът на тези ограничения е обаче спорен въпрос. Ето защо по-скоро съм резервиран правните последици от решението на КС да се поставят в зависимост от некомпетентността на органа, респ. нищожността на акта. При все това, да обявява актове за нищожни КС може и към настоящия момент по силата на чл. 22, ал.3 от ЗКС, като очевидно текстът не поставя никакви различия както относно вида на акта, предмет на контрола, така и относно действието на решението на КС по отношение на този акт.

Що се отнася до автоматичното възстановително действие на решението на КС спрямо норми, обявени за противоконституционни, правило за такова действие по принцип би превърнало КС в един негативен законодател. Когато бъде обявен за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон, възстановително действие е още по-недопустимо, защото преди всичко то е житейски немислимо. От тук и Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г. напълно основателно определи правните последици от решенията на КС като отнемане на регулаторния ефект на обявената за противоконституционност норма, а поправката на правните последици от действието ѝ, включително създаването на нова норма, повери на нейния автор. Както сам се изразява КС, изключения от определени правила могат да бъдат обосновани, като се вземе предвид цялостната конституционноправна уредба – единството от правни конструкции и принципи, намиращи се във връзка с уредбата на темпоралния ефект на решенията на КС (Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.).

Може да се приеме, че контролът върху една ревизия на Основния закон, направена от обикновено НС е винаги материализирана и конституционно оправдана във вид на контрол върху един закон за изменение и допълнение на Конституцията. Към такъв извод навеждат както изричните текстове на чл. 149, ал.1. т.2 и чл.155, ал.1, така и практиката на КС до момента, в които се говори за „закон“ и за „закон за изменение и допълнение на Конституцията“ (Решение №3 от 2003 г. по к.д. №22 от 2002 г., Решение №8 от 2005 г. по к.д. №7/2005 г., Решение№7 от 2006 г. по к.д. №6/2006 г. Решение №8 от 2006 г. по к.д. №7/2006 г.). Би могло да се приеме, че за целите на конституционния процес и след влизането му в сила, този закон остава самостоятелен обект на конституционен контрол (т.е. формално остава не контрол върху нормите, в които се е инкорпорирал, както е при влизане в сила на ЗИД на обикновен закон). Последницата от обявяването на такъв закон за противоконституционен обаче ще бъде като все едно се обявя за противоконституционен акт с еднократно действие, какъвто всъщност ЗИД КРБ е (Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.). Действието му, изразяващо се в правопроменящия му ефект ще бъде засегнато, следователно промените му няма да са се случили. Де факто това би имало за последица извеждане на промените от текстовете, в които са се инкорпорирали. Тази фикция, колкото и спорна да изглежда, е необходима, на първо място, за да оправдае самата компетентност на КС по отношение на такива закони и в частност обществената необходимост да бъде контролирана производната учредителна власт. На второ място, без да бъде нормативно изискуем, конституционният преглед върху такива закони става една необходима стъпка за окончателното интегриране в конституционните норми. Обявяването на ЗИД КРБ за противоконституционен винаги ще има за последица обезсилване на инкорпорирането на ЗИД КРБ в Конституцията, което ще има за резултат де факто възстановяване на текстовете, чиято промяна, отмяна е обявена за противоконституционна. Колкото до актовете при изпълнение на конституционноправните норми, такива каквито са били към момента на издаване, те остават отвъд преките последици на произнасянето на КС. Тяхната конституционносъобразност и законосъобразност може да бъде преценявана по съответния ред – при наличие на правен спор, съобразно конкретните факти, прякото приложение Конституцията и принципите на правото (Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5 / 2019 г.).

Д-р БЛАГОЙ ДЕЛИЕВ