



МИНИСТЕРСТВО НА РЕГИОНАЛНОТО РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО

София 1202 ул. "Св. Св. Кирил и Методий" 17-19, централа 94-059, факс 987-2517

Изх. No. 11-00-10/20.01.2003г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. No. 25/К.С. 22/2002г.

Дата 21.01.2003

*К.С.И.К.Д. №22/2002г.
Да се разгледа за всеки
съди
21.01.2003г.*

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

По конституционно дело №22/2002г.

за тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ относно
израза "промени във формата на държавно устройство и на държавно
управление"

**Уважаеми господин председател,
Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,**

С определение от 17 декември 2002г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на главния прокурор на Република България за тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ относно израза "промени във формата на държавно устройство и на държавно управление" и е конституирав министъра на регионалното развитие и благоустройството като заинтересована страна.

Пред Конституционния съд са поставени следните въпроси:

I. Тълкуване на чл.158, т.3 от Конституцията в частта ѝ "промени във формата на държавно устройство и на държавно управление" относно следните тълкувателни питання:

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

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

а/ когато се премахва някой конституционно установен орган;

б/ когато се премества конституционно установен държавен орган от една или друга институция;

в/ когато се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата;

г/ когато се променят конституционните правомощия на конституционните държавни органи.

II. Подлежи ли по чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.153 от Конституцията на контрол за конституционност от Конституционния съд закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание.

I. Относно значението на израза “формата на държавно устройство и на държавно управление”.

Съгласно чл. 158, т.3 от Конституцията на Република България Великото народно събрание решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление. Това е единствената разпоредба, в която конституционния законодател е използвал понятията “форма на държавно устройство и на държавно управление”. Следователно тълкуването на цитираните понятия ще има за последица изясняването на правомощията на Великото народно събрание и отграничаването им от тези на обикновеното Народно събрание.

Понятията “форма на държавно управление и на държавно устройство” не са легално определени от Конституцията на Република България. Поради това, за точното определяне на съдържанието им следва да се обърнем към доктрината.

Понятието “форма на държавно управление” в исторически аспект е едно от най-дискусионните понятия, с които е боравило конституционното право, защото за определянето му са използвани различни критерии. Например, за критерии са се приемали начинът за формиране на държавното управление; начинът на уреждане на политическата зависимост на правителството от парламента; способите за осъществяване на държавната власт и т.н.

Въпреки това в съвременната доктрина господства становището, че определянето на формата на държавно управление следва да се основава върху критерия характер на висшите държавни органи и взаимоотношенията между тях. Съобразно този критерий съвременните държави могат да бъдат разделени на две големи групи според господстващото разбиране за формата на държавно управление – републики и монархии, които от своя страна

имат множество разновидности. Републиките също се делят на две големи групи – парламентарни и президентски.

Съгласно чл. 1, ал.1 от Конституцията България е република с парламентарно управление. С други думи Република България съобразно конституционно установената форма на държавно управление е парламентарна република.

Формата на държавно устройство се обуславя от носителя на държавния суверенитет. Според формата на държавно устройство държавите се делят на три големи групи – унитарни, конфедерации и федерации.

В унитарните държави народният суверенитет е неделим, територията е единна и в нея не могат да съществуват самостоятелни, суверенни (автономни) единици.

Конфедерацията е съюз от държави, всяка една от които е суверенна единица, обединили се да защитават общи интереси.

Федерацията е съюзна държава, която се състои от относително самостоятелни единици, но има обща вътрешна и външна политика и изгражда система от общи държавни органи.

Конституцията, чрез разпоредбата на чл.2, ал.1, безспорно определя формата на държавно устройство на Република България като единна, т.е. унитарна, държава с местно самоуправление, в която не се допускат автономни образувания. В този смисъл Конституционният съд вече се е произнасял, определение №4 от 14.10.1999г. на КС на РБ по конст. Д. №13/99г., решение № 9 от 21.09.2000г. на КС на РБ по конст. д. №6/2000г. Посредством цитираната разпоредба Конституцията създава важна гаранция за опазването и укрепването на местното самоуправление, определя неговата значимост като го отбелязва наред и в тясна взаимовръзка с формата на държавно устройство (отново в цитираните решения на Конституционния съд).

Както вече бе посочено по-горе формата на държавно управление, съответно парламентарната република, отразява сложен комплекс от взаимоотношения между висшите държавни органи, което поражда проблема за ясното разграничаване на компетенциите на обикновеното Народно събрание и на Великото народно събрание, в случаите на промяна на разпоредби на Конституцията. Поради това, преди да изложи становището си по конкретните питання, включени във втория въпрос, накратко ще очертая основните характерни черти, присъщи на механизмите на управление установени за България като парламентарна република.

Парламентарната република е система за управление, при която определящи са ясно и точно установените взаимоотношения между органите на държавата. Парламентът е изразител на народния суверенитет (чл.1, ал.2 във връзка с чл.10 и чл.64 от Конституцията). В това си качество е носител на законодателната власт (чл. 62 от Конституцията). Формира

отговорно правителство, върху което упражнява политически контрол (аргумент от чл.62, чл.84, т.6, чл. 89, чл. 90 и чл. 112). Правителството е титуляр на изпълнителната власт (чл.105). Президентът олицетворява единството на нацията (чл.92, ал.1 от Конституцията), той не е орган на изпълнителната власт, неговите функции са по-скоро представителни и балансиращи, поради което, България не се определя като президентска република.

Следва да се отбележи, че парламентарната форма на управление на държавата произлиза и се основава на няколко конституционни принципи – тези за народния суверенитет, разделението на властите, политическия плюрализъм и законността. Липсата на всеки един от тях би довела до невъзможност реално да функционира парламентарната република.

Изброените основни характеристики са тези, които обичайно се сочат от доктрината като отличителните белези, които отграничават парламентарната република от останалите форми на държавно управление. Следователно **съществената промяна** на всяка една от тях безспорно би довело до промяна на формата на държавно устройство и на държавно управление. Изменение с такива последици ще е в компетенциите на Велико народно събрание.

Поради това, считам, че изразът “форма на държавно устройство и на държавно управление” обхваща онези конституционни разпоредби, които определят българската държава като унитарна парламентарна република, въвеждат **основните** конституционни принципи, които обуславят такъв тип държава, установяват **основните** държавни органи, които характеризират държавата като единна парламентарна република (т.е. **не всички държавни органи**, а само тези без наличието на които една държава не би могла да се определи като единна парламентарна република) и съответно създават гаранциите за функционирането ѝ.

Следователно, на основание чл.158, т.3 от Конституцията всяко едно решение, което води до изменение на **основните характеристики**, установени в действащата Конституция и **присъщи на унитарната парламентарна република като форма на държавно устройство и на държавно управление**, е в компетенциите на Велико народно събрание.

Главният прокурор застъпва становището, че изразът “форма на държавно устройство и на държавно управление” не се свежда само до две неща - унитарна или федеративна държава, република или монархия, а има “по-богато съдържание”. Посочва се, че изразът означава “конституционната система, конституционния модел на българската държава”, тя “обхваща създадените от Великото народно събрание държавни органи и взаимоотношенията между тях”. От аргументите, изложени в това становище е видно, че главният прокурор придава много широко значение на понятието “конституционен модел” на

българската държава като включва в него всички държавни органи, посочени в Конституцията, и всички взаимоотношения между тях.

Видно от изложеното по-горе, в настоящото становище също се застъпва виждането, че изразът “форма на държавно устройство и на държавно управление” не се ограничава само до разпоредбите на чл.1, ал.1 и чл.2, ал.1 от Конституцията. Същевременно, не се споделя тълкуването предлагано от главния прокурор, което е твърде широко. Становището на главния прокурор, поради широкия си обхват навежда на извода, че промяната на всеки аспект от статута на всеки от предвидените в Конституцията органи е от компетенциите на Велико народно събрание. Цитираното съждение има за последица това, че всички конституционни разпоредби относно държавните органи могат да бъдат променяни само от Велико народно събрание. В сравнителен аспект, тогава ще се открие това, че почти всички разпоредби, с изключение на тези изрично изброени в чл.158 от Конституцията, относно основните права и задълженията на гражданите могат да бъдат променяни от обикновено Народно събрание. Едва ли, Великото народно събрание, приело настоящата Конституция, е имало за цел да придаде по-голямо конституционно значение на всички разпоредби отнасящи се до държавните органи отколкото на тези, отнасящи се до основните права на гражданите.

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

По първото тълкувателно питане - когато се премахва някой конституционно установен държавен орган.

Конституционно установени държавни органи са тези, предвидени в Конституцията на Република България. Тя установява система от държавни органи, които определят България като единна парламентарна република. Това са органите, чрез които се осъществява държавното управление така както е предвидено от Конституцията. Тези органи по правомощия и структура отразяват принципа на разделението на властите, един от основните конституционни принципи на съвременната демократична държава.

В случаите, когато се премахва конституционно установен орган, който е от тези съществуването и правомощията на които определят България като унитарна парламентарна република, съответно гарантират съществуването ѝ като такава, то тогава безспорно е налице изменение на формата на държавно управление.

В случаите, когато се премахва орган, който въпреки, че е посочен в Конституцията не от съществено характерните, и по своята компетентност има “допълваща” функция, например-областния управител (чл.143 от Конституцията) или заместник – министрите

(чл.108, ал.2 от Конституцията), то тогава не би била налице промяна на формата на държавно управление.

По второто тълкувателно питане-когато се премества конституционно установен държавен орган от една или друга институция.

В този случай изменение на формата на държавно управление ще бъде налице, тогава когато предвижданата организационна промяна ще доведе до промяна на баланса между властите, установен от Конституцията. Например, включването на президента в изпълнителната власт би довело до съществени изменения в изпълнителната власт. Включването на съдилищата в изпълнителната власт, например, би довело до практическа отмяна на принципа на разделение на властите, т.е. на промяна, която засяга основите на парламентарното управление в България.

По третото тълкувателно питане - когато се променят конституционните принципи на взаимоотношенията между конституционните органи на държавата.

Както вече бе посочено по-горе, основен принцип, върху който Конституцията изгражда модела на взаимоотношения между държавните органи е този за разделение на властите. Изменение на формата на държавно управление ще бъде налице тогава, когато промяната води не просто до промяна на механизмите за осигуряване на баланса между властите, а до нарушаване на този принцип.

По четвъртото тълкувателно питане - когато се променят конституционните правомощия на конституционните държавни органи.

Промяната в правомощията на държавните органи може да се изразява в тяхното разширяване, ограничаване или дори прецизиране. Не всяка промяна в правомощията на държавните органи, предвидени в Конституцията, води до промяна на формата на държавно устройство и на държавно управление.

Преценката за това кога промяната на правомощията на конституционно установените органи води до промяна на формата на държавно устройство и на държавно управление е необходимо да се основава както на принципа за народния суверенитет така и на принципа за разделение на властите. Промяна в правомощията на държавните органи ще има за резултат промяна на формата на държавно устройство и на държавно управление тогава, когато тя засяга основните правомощия на държавните органи, които характеризират установената форма на българската държава.

Съществено изменение в правомощията на държавен орган, например отнемане на правомощия, което на практика би довело до нефункциониране на този държавен орган, би

довело до изменение във формата на държавно управление. Възможно е и изменение в обратната посока – например, на органите на местно самоуправление да бъдат дадени такива правомощия, които да обусловят образуването на автономни области на територията на България. В този случай, би била промяна на формата на държавно устройство.

III. Относно това дали подлежи по чл.149, ал.1, т.2 във връзка с чл.153 от Конституцията на контрол за конституционност от Конституционния съд закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание.

Законите за изменения на Конституцията се определят от доктрината като конституционни закони. За тяхна особеност се сочи, това, че те нямат самостоятелно съществуване наред с Конституцията, те се инкорпорират в текста на Конституцията, т.е. стават част от нея. Това са законите, които притежават най-висша юридически сила.

Особеният характер на конституционните закони, включително и когато се приемат от обикновено Народно събрание, се определя и от особения ред за тяхното приемане. Процедурата е уредена в отделна глава на Конституцията и съдържа особени изисквания както относно мнозинството за приемането им, така и относно броя на гласуванията. Конституционните закони не биха могли да се приравнят на обикновените закони, които се приемат от Народното събрание в изпълнение на правомощията си по Глава трета от Конституцията.

Предвид изложеното, законите за изменение и допълнение на Конституцията, включително и когато са приети от обикновено Народно събрание, не подлежат на последващ контрол за конституционност.



**МИНИСТЪР НА РЕГИОНАЛНОТО
РАЗВИТИЕ И БЛАГОУСТРОЙСТВОТО :**

ВАЛЕНТИН ЦЕРОВСКИ