

ПРАВНО МНЕНИЕ

от

проф. д-р Даниел Вълчев

Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Относно:

Конституционно дело № 1 / 2024 г. за обявяване на противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) и Конституционно дело № 2 / 2024 г. за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.) (обединени)

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и във връзка с Определения на Конституционния съд от 8 март 2024 г., представям своето *писмено правно мнение* по предмета на Конституционно дело № 1 / 2024 г. и Конституционно дело № 2 / 2024 г.

Конституционно дело № 1 / 2024 г. е образувано на 08.01.2024 г. по искане на президента на Република България на основание чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България за обявяване на противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИД на Конституцията), Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г. Конституционно дело № 2 / 2024 г. е образувано на 11.01.2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на ЗИД на Конституцията. Със

свои определения от 8 март 2024 г. КС е допуснал за разглеждане исканията, а с второто е обединил делата за общо разглеждане.

Ще изложи своето *правно мнение* в следната последователност:

1. По *допустимостта* на исканията и *обхвата на конституционния контрол* в случаите, когато обект на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията са разпоредби от закон за изменение и допълнение (ЗИД) на Конституцията;

2. Относно твърденията за *нарушение на процедурата* за приемане на ЗИД на Конституцията и исканията, направени въз основа на тях;

3. Относно логиката на *българския конституционен модел* и понятието *форма на държавно управление*, както и по направените искания, имащи отношение към формата на държавно управление;

4. По исканията, които *не засягат формата на държавно управление*;

5. По въпроса за *правните последици* от евентуално решение на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на част от процесните разпоредби.

1. По допустимостта на исканията и обхвата на конституционния контрол в случаите, когато обект на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията са разпоредби от ЗИД на Конституцията

В две свои определения от 8 март 2024 г. Конституционният съд е приел, че и двете, посочени по-горе искания, са *допустими*, а самият Конституционен съд е *компетентен да ги разгледа*. Тъй като тази преценка е правилна и доколкото тя е подробно и грижливо обоснована в цитираните определения, не мисля, че е необходимо да бъдат излагани допълнителни аргументи в нейна подкрепа.

От известен коментар обаче се нуждае въпросът за *обхвата на конституционния контрол* в случаите, когато обект на контрол са разпоредби от ЗИД на Конституцията.

Още в Решение № 3 от 2003 г., а след това и в други две свои решения (№ 6 /2006 г. и № 7 от 2006 г.), както и в определенията по съответните дела, Конституционният съд е имал повод да изрази позиция относно *обхвата на конституционния контрол* в такива случаи. В посочените актове Конституционният съд поддържа тезата, че обхватът на конституционния контрол в случаите, когато обект на контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията са разпоредби от ЗИД на Конституцията, се ограничава до *два вида преценки*: (а) преценка за конституционносъобразност на следваната от Народното събрание *процедура* и (б) преценка дали част от измененията и допълненията не навлизат в *запазената територия на компетентност на Великото народно събрание*, очертана от чл. 158 от Конституцията.

По правило се отнасям с уважение към стремежа на Конституционния съд ясно да очертае обхвата на конституционния контрол в посочените случаи и с внимание към неговите аргументи в подкрепа на досегашната практика. Моето разбиране обаче е, че обхватът на *конституционния контрол* по отношение на ЗИД на Конституцията *би следвало да бъде по-широк*. Струва ми се наложително в обхвата на този контрол да бъде включена и преценка дали разпоредби от ЗИД на Конституцията, приет от Народното събрание (особено в хипотезата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията при непостигане на мнозинство от 3/4 от всички народни представители), не влизат в *противоречие с установени важни конституционни положения, по които има широк обществен консенсус*, въпреки че те не са изрично упоменати в разпоредбата на чл. 158 от Конституцията. За да илюстрирам тезата си, бих си позволил да дам няколко примера. Нека да се запитаме, приемливо ли е да се признае на Народното събрание компетентност (макар и при завишените мнозинства и усложнената процедура за конституционна ревизия) да измени разпоредбата на чл. 46, ал. 1 от Конституцията, според която бракът е доброволен съюз между мъж и жена, и (примерно) да приеме, че бракът би могъл да бъде съюз между двама мъже, между две жени, или пък между различен брой лица без оглед на техния пол. А дали би било правилно да приемем, че Народното събрание е компетентно да отмени разпоредбата на чл. 7 от Конституцията, като по този начин освободи държавата от отговорност за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица? И дали бихме се съгласили от една инцидентна политическа конфигурация в Народното събрание да зависят евентуални изменения и допълнения в разпоредбата на чл. 17 от Конституцията, с които (например) да се забрани частната собственост? Предложените примери са може би крайни, но те

имат за цел тъкмо да привлекат вниманието върху необходимостта от разширен обхват на конституционен контрол в посочените случаи.

Срещу подобна постановка на въпроса би могло да се възрази с аргумент, че по този начин обхватът на конституционния контрол би останал недостатъчно ясно очертан, което пък би принудило Конституционният съд всеки път да преценява този обхват *ad hoc*. В случая обаче, това по-скоро би било в съгласие с духа на Конституцията – всеки път, когато Народното събрание реши да започне процедура по конституционна ревизия, то ще се чувства несигурно и ще бъде стимулирано да проведе широк обществен дебат по предложението, а защо не и да предизвика провеждането на референдум. Така и за Конституционния съд, но и за обществото, ще стане ясна степента на легитимност на предлаганите изменения и допълнения на Конституцията.

Струва ми се, че и Конституционният съд е дал знак, че е възможно да развие практиката си в такава посока, доколкото в своето Определение от 8 март 2024 г. по к. д. № 1/2024 г. той очертава по-широк обхват на конституционен контрол. Съдът правилно е приел, че контролът следва да обхваща:

(а) преценка за *конституционосъобразността на процедурата*, следвана от Народното събрание при приемане на ЗИД на Конституцията;

(б) преценка дали част от разпоредбите в ЗИД на Конституцията не засягат материя, чието регулиране е от *изключителната компетентност на Великото народното събрание*; както и

(в) „преценка дали извършените от Народното събрание конституционни промени са легитимни в степен, съизмерима с легитимирания от ценностния консенсус на суверена Основен закон”. Това според мен означава, че обхватът на конституционния контрол извън случаите по (а) и (б) би могъл да се разпростре и върху евентуални противоречия между разпоредби от ЗИД на Конституцията и *важни конституционни положения*, за които може да се твърди, че отразяват *базов обществен консенсус* и на това основание не могат да бъдат отменяни или изменяни от инцидентни (макар и завишени и процедурно обременени) мнозинства.

Освен че подобна еволюция на практиката би имала дългосрочен позитивен ефект върху дейността на Народното събрание в случаите на конституционна ревизия, тя би дала и възможност за по-плътен конституционния контрол по настоящото производство.

2. Относно твърденията за нарушение на процедурата за приемане на ЗИД на Конституцията и исканията, направени въз основа на тях

И в двете отправени до Конституционния съд искания се съдържат твърдения за *опорочена процедура* при приемането на ЗИД на Конституцията. Следва обаче да бъде отбелязано, че в своето искане президентът *не пледира противоконституционност* на целия ЗИД на Конституцията. Това е направено само в искането на групата народни представители. И в двете искания акцентът в изложените аргументи за нарушена процедура е поставен върху твърдяното *неспазване на срока между второто първо четене и второто четене, респективно между второто и третото четене на законопроекта*. Твърди се, че конституционната логика изисква или *по-високото мнозинство от 3/4* от всички народни представители на всяко от трите гласувания, или мнозинство от *2/3*, но пък в замяна *по-дълъг срок между гласуванията*.

Според мен нито езиковото, нито систематичното, нито функционалното тълкуване на разпоредбата на чл. 155 от Конституцията, дават основания да се твърди, че изискуемият срок между първото и второто първо четене (в хипотезата на непостигане на мнозинство от *3/4*, но наличие на мнозинство от *2/3* от всички народни представители) следва да се счита за изискуем и между второто първо и второто четене или между второто и третото четене в хипотезата на чл. 155, ал. 2, изр. 2. Аргументът, че конституционната логика изисква, влизайки в хипотезата на приемане на ЗИД на Конституцията със занижено (спрямо първоначално изискуемото) мнозинство, всяко следващо гласуване да бъде отделено от предходното със срока по чл. 155, ал. 2, изр. 1, е сам по себе си разбираем, но *не намира опора в конституционните разпоредби*.

Според мен обаче съществува друг проблем, за който в исканията е само загатнато. Доколкото формално са налице, както твърдения за опорочена процедура, така и искане за обявяване на противоконституционност на целия ЗИД на Конституцията на това основание, *Конституционният съд трябва да обсъди всички елементи и страни на следваната от Народното събрание процедура*, а не само да се ограничи до твърдените от подателите на исканията конкретни нарушения.

Моето разбиране е, че са налице сериозни основания да се твърди, че процедурата при приемането на ЗИД на Конституцията е *опорочена*, но не с оглед неспазването на сроковете. Според разпоредбата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, ако *предложението* получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички

народни представители, *предложението* се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане *предложението* се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители (да припомним – да *се приеме* означава, че този резултат е постигнат на всяко от проведените три гласувания на три отделни четения). Обстоятелството, че създателите на Конституцията са употребили три пъти в две изречения думата „*предложениеТО*“ (членувано) без съмнение означава, че те са имали предвид *едно и също предложение*. Изречението „При новото разглеждане *предложението се приема*, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители.“ означава, че това предложение следва да е *идентично с първоначалното* не само на второто първо гласуване, а до приемането му – т.е. *на всяко от трите гласувания*, в резултат на които може да се счита, че то *се приема*.

Въпреки че в Конституцията не се съдържа изрична забрана за внасяне на промени между следващите четения в това вече два пъти гласувано предложение (на първо четене и на второ първо четене в срока по чл. 155, ал. 2), то такъв тълкувателен извод се налага. Порочната и печално известна практика в обикновения законодателен процес за внасяне на съществени и често нямащи нищо общо с първоначалния законопроект предложения между първо и второ четене, не бива по никакъв начин да бъде допускана в случаите на конституционна ревизия. И както се вижда, самите конституционни разпоредби дават солидни аргументи в тази посока. Обратната теза би означавала, че на двете първи четения може да бъде гласуван един проект на ЗИД на Конституцията, а на следващите четения – съвсем различен законопроект. Това от своя страна в много голяма степен би обезсмислило дългия срок по чл. 155, ал. 2 от Конституцията. Разбира се, казаното не изключва *езикова редакция* или *несъществени смислови корекции* между второто първо и второто четене, стига те да са от естество, че *да не променят съдържанието, смисъла и обхвата* на проекта на ЗИД на Конституцията. Тези изводи по никакъв начин не биха били засегнати от приемане на процедурни правила от самото Народно събрание, в които то си саморазрешава нещо забранено от Конституцията.

Не съм никак сигурен, че при процедурата за приемане на процесния ЗИД на Конституцията това изискване е било спазено. Без да влизам в детайлен анализ, бих си позволил да обърна внимание на обстоятелството, че *първоначално внесенят законопроект за ИД на Конституцията* (този, който не е успял да получи 3/4 от

гласовете, но е получил повече от 2/3) е в обем от 10 страници. Направените между второто първо четене и второто четене изменения и допълнения (по инициатива на същите първоначални вносители) във вече два пъти гласувания проект на ЗИД на Конституцията са в съизмерим обем с първоначалния законопроект – също около 10 страници. На Конституционния съд остава преценката дали едно предложение от 10 страници, изменено и допълнено между четенията с други 10 страници, би могло да се прецени като идентично по съдържание, смисъл и обхват с първоначалното предложение. Ако Конституционният съд установи съществени различия в съдържанието, смисъла и/или обхвата на проекта на ЗИД на Конституцията, който е продължил процедурата след второто първо четене, то той би следвало да направи извод, че за второ и трето гласуване е представено друго предложение, различно от предложението, с цялата тежест на произтичащите от това последици – противоконституционност на целия закон.

3. Относно логиката на българския конституционен модел и понятието форма на държавно управление, както и по исканията, имащи отношение към формата на държавно управление

3.1. Според мен конституционният модел, установен с приемането на Конституцията от 1991 г., изглежда опростено по следния начин:

(а) *Народно събрание* – еднокамерен парламент с 240 депутати (брой, осигуряващ висока степен на анонимност), избирани за срок от 4 години;

(б) *Министерски съвет*, излъчван от парламента (при наличие на несъвместимост между министър и депутат);

(в) възможност за *бламиране на Министерския съвет* и за предизвикване на *предсрочни парламентарни избори* – възможност, която изключва система за частично обновяване на Народното събрание или разминаващи се мандати с други органи;

(г) пряко избран за срок от 5 години *Президент* с относително неголеми правомощия (при ограничение до два последователни мандата);

(д) *Конституционен съд* с правомощия за извеждане от правния ред на противоконституционни закони или части от тях (както и на други актове) и възможност

за абстрактно нормативно тълкуване (при отсъствие на индивидуална конституционна жалба и ограничен кръг сезиращи субекти);

(е) *съдебна система* с две паралелни подсистеми – съдилища за административни дела и за общи дела и включена като част от съдебната власт прокуратура.

Към това следва да прибавим и *два пътя за изменение и допълнение на Конституцията* – чрез свикване (което предполага разпускане на парламента и избори) на *Велико народно събрание* – нарочно конституционно събрание с по-висока норма на представителство, с практически неограничени правомощия и без ясен срок на работа (компетентно да приеме и нова Конституция), и чрез действащото Народно събрание по отношение на част от конституционните разпоредби (при усложнена процедура и завишени мнозинства).

Всичко това показва, че с Конституцията от 1991 г. у нас е установен един сравнително *стандартен модел на парламентарна република*, характерен по-скоро за края на XIX и началото на XX век, но с две немаловажни отклонения. Първото отклонение се отнася до *еднокамерния парламент*, предполагащ значителна бързина на законодателния процес (при липса на вътрешен баланс/контрол между камарите) и даващ възможност на инцидентни мнозинства съществено да повлияят на (в това число и да влошат) базови характеристики на правната система. Второто отклонение е във фигурата на *пряко избирания Президент*, чиито правомощия като вид, обем и интензитет на правно въздействие не съответстват на тежестта на прекия избор. Едва ли ще сгрешим, ако допуснем, че установяването на този модел е до голяма степен свързано със съществуващата в началото на 90-те години носталгия по Търновската конституция, без да бъдат внимателно отчетени в нея нито ролята на силния държавен глава, нито тежката процедура за конституционна ревизия – единствено чрез Велико народно събрание.

Въпреки това, имаме всички основания да допускаме, че създателите на Конституцията не просто са декларирали *принципа за разделение на властите*, но и действително са вярвали, че с предлагания модел в голяма степен са успели да постигнат неговата реализация. Нека обаче да споменем, че идеята за разделение на властите, респективно конституционният принцип за разделение на властите, има определен смисъл, който може би си заслужава накратко да припомним. Още Стефан Баламезов обръща внимание, че словосъчетанието *разделение на властите* се състои само от три думи, но в него са допуснати три грешки. Според Баламезов, властта е една и е неправилно да се говори за власти (в множествено число); тя е неделима, поради което е

неточно да се говори за разделение; и на трето място – чрез този израз самата идея е неправилно представена, тъй като основното в нея е не разделението на отделни групи органи, а ясното *отграничение на техните функции/правомощия* и възможността за *взаимен контрол между тях*. Или както още автори като Лок и Монтескьо обръщат внимание – трябва да се търси такава система на баланси, при която никой орган или лице да не може да получи такава власт, че *да застраши индивидуалната свобода*. Следователно, конституционният принцип за разделение на властите не е принцип, улесняващ държавната дейност, а тъкмо обратното – той нарочно процедурно я усложнява и забавя, като прави участниците в нея несигурни и взаимно зависими, за да не може никой от тях да получи прекомерна тежест в държавните дела. Иначе свободата би била поставена в опасност.

Нерядко в политическото говорене у нас се дочува твърдението, че в парламентарната република (каквато България е от гледна точка на очертания по-горе модел, а и с оглед разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията) парламентът има несъизмеримо по-голяма тежест от останалите държавни институции. Понякога това твърдение се разбира в смисъл, че тъкмо той (парламентът) и единствено той е *изразител на народния суверенитет*. Оттук не е трудно да се изведе и следващото твърдение, предполагащо хипотезата за безспорна легитимност на актовете на Народното събрание – *каквото реши Народното събрание – това го иска и народът*. Без да навлизаме в дълбочината на проблема, следва да отбележим, че и логиката на българския конституционен модел, и разпоредбите на Конституцията (чл. 62 и сл.), ни казват нещо твърде различно: *Народното събрание е държавен орган със самостоятелен бюджет, чиито основни функции са да приема (изменя, допълва, отменя) законите и да осъществява парламентарен контрол*. Нито обстоятелството, че на него е възложена една от най-важните държавни функции – законодателната дейност, нито останалите му правомощия, нито дори разпоредбите на чл. 153 – 156 от Конституцията, даващи на Народното събрание правомощието да я изменя и допълва в определени случаи, по никакъв начин не променят извода за неговото място в българския конституционен модел.

3.2. Ако приемем, че сме изяснили това принципно положение, би следвало да поставим и следващия важен въпрос – какъв смисъл е вложен в словосъчетанието „*форма на държавно управление*“, употребено в разпоредбата на чл. 158, т. 3 от

Конституцията. Както е добре известно, Конституционният съд е имал повод да обсъди този въпрос в Решение № 3 от 2003 г. Без да се впускаме в анализ на това далеч не безспорно решение, следва да отбележим, че в неговата основа стои един *правилен прочит на понятието „форма на държавно управление“*, който за съжаление е размит в неуместна, а вероятно и неслучайно подбрана казуистика.

Според мен, за да се определи *формата на държавно управление*, е необходимо да се отговори на следните въпроси:

(а) кои са основните централни конституционно установени органи;

(б) как се формират те;

(в) какъв е техният мандат и как се съотнася той към мандатите на другите централни конституционно установени органи;

(г) какви са правомощията на всеки един от тях, по каква процедура и с какви кворуми работят, респективно с какви мнозинства приемат решения;

(д) какви са взаимоотношенията помежду им.

Промяна във формата на държавно управление по смисъла на разпоредбата на чл. 153, т. 3 от Конституцията би била налице *винаги когато и единствено когато* (а) *се изменя отговорът на който и да е от посочените по-горе въпроси*, по отношение на някой от централните конституционно установените органи; и *заедно с това* (б) *по този начин се променя общият институционален баланс*, в полза или във вреда на който и да е от тези органи.

Ако следваме описаната по-горе логика, може да се съгласим, че например изменения и допълнения, засягащи главния прокурор или Висшия съдебен съвет, който не участва в общия институционален баланс, биха били от компетентност на Народното събрание – стига правомощия, принадлежащи на тези органи, да не бъдат предоставени на други конституционно установени органи. По същия начин, премахването на фигурата на вицепрезидента не следва да се разглежда като промяна във формата на държавно управление, но с уговорката това да не е свързано с предаването на друг орган на възможността да довърши мандата на президента при предсрочно прекратяване на правомощията му. Както вече беше отбелязано, в българския конституционен модел няма заложен система на разминаване на мандати (каквато например има в САЩ и на други места) и в този смисъл въвеждането на възможност за предсрочен избор на президент с нищо не би накърнило принципа за разделение на властите.

3.3. *Ограничаването на правомощията на президента* обаче, със сигурност би довело до промяна на формата на държавно управление. Независимо, че в процесния ЗИД на Конституцията президентските правомощия не са съществено засегнати, нарушен е един важен принцип – *никой участник в институционалния баланс не може да променя правила, отнасящи се до друг участник в този баланс*. Това може да прави единствено Великото народно събрание. Въпреки че са налице и допълнителни аргументи в подкрепа на твърдението за *противоконституционност на § 7, § 8, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3)*, изложеното е напълно достатъчно, за да се твърди, че разпоредбите в тези параграфи са *противоконституционни като приети от некомпетентен орган*.

В същия контекст, но на малко по-различна плоскост стои въпросът с преценката за противоконституционност на § 2. При неговото приемане Народното събрание не е засегнало правомощия на друг централен конституционно установен орган, но пък е променило *правилата относно самото себе си*. С това то е нарушило друго важно правило (формулирано още по времето на Френската революция), което следва да се разглежда като елемент от принципа за разделение на властите – *никое учредено тяло не може да се произнася по въпроси, свързани със собственото си учредяване*. А в случая Народното събрание е направило тъкмо това – с разпоредбите от посочения параграф то е *увеличило продължителността на своя мандат*. Възраженията, че Конституцията определя продължителността на мандата на Народното събрание на 4 години и с промяната е отстранено едно несъответствие, са несъстоятелни. Конституцията наистина определя продължителността на мандата на Народното събрание на 4 години, но в същото време урежда случаи, когато този мандат може да се прекрати по-рано. В този смисъл 4 години е не продължителността на мандата на НС, а *пределната продължителност на този мандат*. Наред с това, ако Народното събрание можеше свободно да се произнася по продължителността на собствения си мандат, то бихме могли да допуснем, че то е компетентно и да изчислява този мандат по нов начин (все в рамките на четирите години) – например да реши, че при изчисляване на мандата му се броят само часовете, в които то заседава (нещо като чистото време в баскетбола). Този откровено абсурден пример има за цел да илюстрира тезата, че правилото „*никое учредено тяло не може да се произнася по въпроси, свързани със собственото си учредяване*“ не може по никакъв начин да бъде нарушавано и в тази посока не е необходима каквато и да е допълнителна аргументация. Поради това считам, че

разпоредбите в § 2 от ЗИД на Конституцията са противоконституционни като приети от некомпетентен орган.

3.3. В края на тази част от моето правно мнение ще си позволя и няколко думи за § 5 от процесния ЗИД на Конституцията. В този параграф следва да се открият *три* проблема. Първият се отнася до вече дискутираната тема – *мнозинствата, с които приемат решения централните конституционно установени органи са част от въпроса за формата на държавно управление* и заедно с това *никой орган не може да се произнася по конституционноустановените правила, относно самия него*. Затова и Народното събрание (както вече беше посочено) не следва да може да променя мнозинствата, с които самото то приема решения. Това може да бъде направено единствено от Велико народно събрание. Вторият проблем е в това, че мнозинствата за приемане на решения на централните конституционно установени органи са *конституционна материя*. Не съществува начин тази уредба да бъде свалена от конституционно на законово равнище – в случая Народното събрание, действащо като конституционен законодател, да делегира на Народното събрание, като обикновен законодател, да решава с какви мнозинства да действа самото то. Но дори да оставим настрана това, че промяната е извършена от некомпетентен орган, че самото Народно събрание в едно качество е приело правила относно самото себе си в друго качество и че се нарушава принципното положение мнозинствата, с които приемат решения конституционно установените органи, да са уредени в Конституцията, налице е и още един проблем. Според разпоредбите на § 5 Народното събрание с обикновено мнозинство може да приеме закон, в който да предвиди, че при избор на определени органи то (Народното събрание) ще се нуждае от квалифицирано мнозинство. Едва ли се изисква някакво прекомерно въображение, за да се досетим, че ако Народното събрание приеме с обикновено мнозинство закон, изискващ определен избор да се извърши с квалифицирано мнозинство, а след това не събере това квалифицирано мнозинство, то би могло с обикновено мнозинство да измени разпоредбата, която изисква квалифицирано мнозинство и отново да избере съответния орган, но вече с обикновено мнозинство.

В заключение, освен че § 5 (*относно чл. 91б, ал. 2*) следва *еднозначно да бъде преценен като противоконституционен*, около неговото внасяне, гласуване и публично

възхваляване възникват редица въпроси, които обаче не са от юридическо, а от психологическо естество.

4. По исканията, които не засягат формата на държавно управление

Въпросът за ревизията на конституционни разпоредби, установяващи какви са изискванията за заемане на позиция в някой от централните конституционно установени органи, може да бъде дискутиран от две гледни точки. От една страна, той би могъл да се свърже с *формата на държавно управление*. Би могло да се твърди, че промяната в критериите за заемане на такива длъжности, а оттам и промяна в множеството на лицата, които биха могли да ги заемат, влияе върху общия баланс между конституционно установените органи. Това е възможен подход, който обаче трудно може да бъде следван без известно тълкувателно насилие над конституционните разпоредби. От друга страна, едва ли може да има съмнение, че поставеният въпрос може да бъде дискутиран и от гледна точка на *принципа за народния суверенитет* – един от основополагащите принципи на нашата Конституция, ползващ се с изключително *висока степен на легитимност*.

Доколкото вече съм имал повод да изложа пред Конституционния съд своето виждане относно *гражданството* (правно мнение по к. д. № 18 /2021 г.), то в случая ще си позволя да възпроизведа част от него. Към момента гражданството продължава да бъде *основополагащата правна връзка между едно физическо лице и съответен правен ред*. Тази връзка стои в основата на цял набор от права и задължения, участващи в изграждането на индивидуалния правен статус на индивида. По правило правните системи на държавите, определящи себе си като демократични, допускат едно лице по свое желание да прекрати тази основополагаща правна връзка. Някои правни системи (но далеч не всички) допускат едно лице да има *повече от едно гражданство*. Българският правен ред допуска това в определени случаи, но заедно с това предвижда и някои ограничения за лицата с двойно гражданство. Такива ограничения съществуват например по отношение на определени категории лица в обхвата на Закона за съдебната власт, Закона за МВР, Закона за ДАНС, Закона за СРС, Закона за Военното разузнаване, Закона за НСО, Закона за защита на класифицираната информация и др. Ще си позволя да отбележа, че в повечето правни системи гражданството продължава да бъде важно

обстоятелство при преценката за наличие на определени категории права, в това число и за такива, свързани с участие в публичния живот на съответната страна.

Няма принципна пречка въпросът какви са изискванията към един български гражданин, за да може да бъде избран за народен представител, респективно за член на Министерския съвет, да бъде пререшен. Доколкото обаче това е тема, свързана с важни конституционни положения, част от които могат да бъдат определени и като водещи конституционни принципи, какъвто е принципът за народния суверенитет, то в случая се налага съдът да изследва въпроса за легитимността на приетите изменения и допълнения. Оставяйки настрана натрапчивите дефицити на правотворческа техника и на умение за ползване на общоупотребимия български език, няма как да не отбележим, че по темата не само не беше проведена широка обществена дискусия, която да покаже обществената подкрепа за конституционната ревизия в тази нейна част, но такава дискусия не беше дори иницирана. Поради това недокрай изяснени останаха както мотивите на Народното събрание за обхвата на гласуваната конституционна промяна (която не засегна изискванията към кандидатите за президент), така и възприетият различен подход при очертаването на правото да бъдеш избран за народен представител и възможността да заемеш позицията на член на Министерския съвет. Към това следва да се прибави и отвореният въпрос за рисковете от това едно и също лице да се кълне във вярност на две различни държави, да участва в създаването на общи правни норми в две различни правни системи и да бъде част от органи, свързани с два различни суверенитета.

Всичко това обуславя извода, че Конституционният съд има достатъчно солидни основания да приеме, че разпоредбите в § 3 и § 9 от процесния ЗИД на Конституцията са противоконституционни, поради това, че противоречат на важни конституционни положения, отразяващи базов обществен консенсус.

5. По въпроса за правните последици от евентуално решение на Конституционния съд, с което се обявява противоконституционност на част от процесните разпоредби

Според общоприетото разбиране в българската правна доктрина, което лесно може да бъде проследено и в съдебната практика, пороците в един юридически акт в

зависимост от тяхната тежест, водят до *различни по характера си правни последици*. Без да навлизаме в отрасловите особености при прилагането на този принцип, бихме могли да обобщим, че когато порокът е от естество, че води до заключение за *отсъствие на правнозначима воля*, то последицата не може да бъде друга, освен *нищожност – изначална и пълна недействителност на акта*. С ясното съзнание за спецификите в актовете на Конституционния съд мисля, че ако съдът установи противоконституционност на част от процесните разпоредби на основание противоречие с чл. 158, ал. 3 от Конституцията, то това би означавало, че не Народното събрание, а съвсем различен орган – Великото народно събрание (езиковата прилика не бива да подвежда никого), е компетентен да се произнесе по тях. Това пък от своя страна би ни отвело еднозначно до извода, че тези разпоредби са *приети от некомпетентен орган* и следователно те са *нищожни* – т.е. те в нито един момент не са могли да станат част от българския правен ред. В подкрепа на подобен извод е и разпоредбата на чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционния съд, според която, когато съдът установи, че при актове, постановени от некомпетентен орган, Конституционният съд *обявява тяхната нищожност*. Макар и от моя гледна точка тази разпоредба да е с твърде проблемно действие (най-малкото спорно е доколко Народното събрание може да решава със закон какви са правните последици от решенията на Конституционен съд), то тя дава поне индикация, че самото Народно събрание е наясно със споменатия принцип – един некомпетентен орган не може да издаде акт, който да е юридически обвързващ в който и да е момент.

Ако Конституционният съд постанови решение, с което прогласи за нищожни посочените по-горе параграфи, той не само до голяма степен би избегнал по отношение на тях една допълнителна дискусия, следваща от неговата по-нова практика (установена с Решение № 3 от 2020 г.), според която решенията на Конституционния съд (най-общо казано) нямат възстановително действие. Заедно с това Конституционният съд би дал и много силен сигнал, че Конституцията е забранена територия за инцидентни мнозинства със склонност към месианско главозамайване и непремерена профанна дързост.

Що се отнася до действието на евентуално решение на Конституционния съд, с което той установява противоконституционност на разпоредби от процесния ЗИД на Конституцията *на други основания* (различни от приемане от некомпетентен орган), то било уместно съдът да обоснове разграничение в действието на своето решение по отношение на *изменителни разпоредби* и на *отменителни разпоредби* (о. м. на съдия

Георги Ангелов по к. д. № 5 от 2019 г., о. м. на съдия Соня Янкулова и о. м. на съдия Янаки Стоилов по к. д. № 6 от 2024 г.) и ясно да посочи как ще изглеждат конституционните разпоредби след влизане в сила на такова решение.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените по-горе съображения считам, че Конституционният съд следва да установи *противоконституционност* на § 2, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) като *приети от некомпетентен орган* и да *обяви тяхната нищожност*.

Съдът следва да установи *противоконституционност* и на § 3 и § 9 като *противоречащи на важни конституционни положения, отразяващи базов обществен консенсус*.

В случай, че Конституционният съд приеме, че е налице *съществено различие* между първоначално внесения проект на ЗИД на Конституцията и гласувания на второ и трето четене проект на ЗИД, то той следва на това основание да *установи противоконституционност на целия процесен ЗИД на Конституцията*.

15.04.2024 г.

София

Проф. д-р Даниел Вълчев