Р Е Ц Е Н З И Я

от проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова

Относно: Дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен „ДОКТОР”

Автор на рецензирания дисертационен труд: Христо Йорданов Паунов, задочен докторант в Института за държавата и правото -БАН

Научна специалност: Конституционно право на Република България

Тема на дисертационния труд:
„Ревизия на Конституцията на Република България”
(Материалноправни и процесуалноправни аспекти)

Научен ръководител: проф. д-р Емилия Друмева

1. Основна характеристика на дисертационния труд - актуалност на темата, структура, методология.

Представеният за рецензиране труд е първото самостоятелно монографично изследване в българската научна литература, посветено на съществен за конституционноправната теория и практика въпрос относно ревизията на основния закон на страната. Без преувеличение може да се каже, че не са много на брой монографичните трудове в конституционноправната материя, в различните правни системи, които отделят специално внимание на цялостното изследване на материалноправните и процесуалноправни аспекти на ревизията на върховния закон в съвременните конституционни демокрации, дори и в консолидираните. Обичайно тази проблематика се включва като част от изследвания, имащи за предмет юридическата същност на конституцията, на проблема за учредителната власт и легитимността на конституционния акт, както и на обхвата на контрола за конституционност, осъществяван от конституционните юрисдикции.

Актуалността и практическото значение на изследването е извън съмнение.Въпросът за промяната на конституцията е в центъра на конституционната теория и практика. Конституционализмът предполага, че фундаменталните правила за ефективното упражняване на държавната власт и закрила на основните права на индивида би следвало да са стабилни и предвидими, и да не са предмет на промени. Това е от решаващо значение за легитимността на конституционната система. В същото време, понякога са необходими дори много съществени промени в конституцията, за да се усъвършенства демократичното управление или то да се адаптира към политическите, икономически и социални трансформации. В степента в която обществото се формира чрез неговата писана конституция, процедурата за промяната на този акт се превръща в проблем от съществено значение. Промените в един конституционен акт не са въпрос на правна техника, а на комплекс от норми, чиито детайли могат значително да повлияят или определят политическия процес. Принципно погледнато, в добавка към гарантирането на политическата и конституционна стабилност, разпоредбите относно специални процедури за промени на конституцията са насочени към гарантиране на широк консенсус, както и на легитимност на конституцията. Няма конституция, която може да остане непроменена; тя трябва да отговаря на новите предизвикателства и да държи сметка за непредвидими обстотятелства, които не може да се очаква да бъдат предмет на обмисляне от създателите на основния закон. Правилата за конституционни промени са толкова стари, колкото и писаните конституции и с въвеждането на новите европейски конституции през 20-ти век, тези правила се реципират. В степента, в която е възможно да се идентифицира една континентална традиция за конституционни промени, тя би могла да се определи като един балансиран подход, който е достатъчно гъвкав.

Процесът на обсъждането и приемането на конституциите в Централна и Източна Европа през 90-те е белязан от засилен дебат относно коректния праг на възможностите за бъдещи конституционни промени - т.е. дали конституциите да бъдат по-твърди или по-гъвкави. За всички тези конституции е валидно, че конструирането и въвеждането на радикално нови конституционни режими бе основано, в повечето случаи, на съществуващи в предходни конституционни актове процедури за промяна, като бе зачетен принципа на конституционен континюитет, укрепващ стабилността и легитимността на новата демократична система.

Всичко това обяснява навременния характер на рецензираното изследване, особено за новите демокрации в Европа, не само за процеса на приемане на изцяло нови конституции и поправка на самата формула за промяна, но също така неговата практическа полезност може да се отнесе и за случаите, когато се налага оценка на ефективното действие на тези правила или идентифицирането на конституционните предизвикателства, за справянето с които може да се подходи и с други способи.

Структурата на дисертацията е добре изградена цялостна логическа конструкция. Изложението следва логиката на структурата. Изследваните проблеми, както и подборът на юриспруденцията на визираните от дисертанта конституционни юрисдикции, и преди всичко на конституционния съд на РБългария (предмет на критичен анализ в самостоятелна глава на дисертационния труд), са релевантни за темата, и конституционната практика е задълбочено анализирана. Изясняването на кръга от проблеми в изследването е основано върху анализ на богат фактически материал, представлява резултат от продължителни натрупвания и усилия, и покрива широк спектър от значими за съвременната конституционна теория проблеми.

След пестелив, но съдържателен увод, изследването е организирано в пет глави, заключение, както и множество подраздели, и е в общ обем от 250 страници. Приложена е подробна библиографска справка на използваните научни изследвания (всички заглавия са цитирани под линия в над 190 бележки), както и обширно позоваване на стенографските дневници на VII-то Велико Народно събрание (ВНС) и реферираните съдебни решения, което свидетелства за задълбочените интереси на автора в теорията и практиката. Научният апарат е богат и убедителен - направени са аргументирани уточнения относно основните работни понятия - ревизия на конституцията, общ и специален режим за извършване на конституционни промени, според конституцията на на Република България (РБ); цитирани са ключови решения на конституционните съдилища в Европа, изчерпателно е анализирана практиката на Конституционния съд (КС) на РБ, отнасяща се до изследваната материя; цитиранията са основателни.

Положително следва да се оцени включването в структурата на самостоятелен раздел -«Приложения». Съдържащите се в него парламентарни решения, относно процедурата за ревизия, предоставят възможност да се проследи еволюиращата практика по извършването на конституционни промени в най-новата конституционна история на България.

Особено внимание и положителна оценка заслужава структурирането на заключението в дисертационния труд. Наред с изводите, като своеобразен синтез на поддържаните от дисертанта тези, то съдържа и раздел «De lege ferenda », което илюстрира способността на дисертанта да изведе от теорията значими за конституционната практика предложения.

Методологията на изследването показва умело владеене и вещина при боравенето наред с класическите методи на правните изследвания – формалнологическия и правно-догматичния метод, и много добро използване на методиката на синтетичния анализ. Сравнителноправният подход и историческото начало са вплетени в разкриването логиката на развитие на института на конституционната ревизия в държавноправната история на България, както и при очертаване обхвата и съдържанието на понятието в конституционната теория и прилаганите модели на механизми за осъществяване на промени в една конституция.

2. По съдържанието на дисертационния труд

Избраната тема на представения дисертационен труд е значима и мащабна, което определя и значителния кръг проблеми включени в нея - същност на понятието „ревизия на конституцията“ и предвидените режими за ревизия на основния закон, в предхождащите действащата Конституция от 1991 г. основни закони на страната; изследване на установения в Глава девета от Конституцията на РБ от 1991 г. двоен режим и очертаване спецификите на общия и специалния режим за конституционни промени; материалноправните критерии и процесуалните гаранции при извършване на конституционна ревизия; учредителната власт и режима на конституционни промени; границите на контрола за конституционност върху законите за конституционна ревизия и др. Авторът успешно се е справил с това научно предизвикателство - да намери обединяващия момент: конституцията и учредителната власт, и юридическата същност на конституцията като върховен закон - и така да отграничи онзи сегмент на знанието, в който ще развие тезите си най-успешно.

В глава първа от дисертационния труд („Ревизията на конституцията в историята на България”) е направен задълбочен анализ на режимите, предвидени за ревизия на основния закон в Търновската конституция – 1879 г., Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г.

Дисертантът е постигнал много повече от подробен исторически преглед като очертава идейния и теоретичен фундамент на възприетите в посочените основни закони разрешения в материята на конституционните промени. Предмет на специално внимание е Глава XXII от Търновската конституция, която урежда способа за извършване на ревизия на основния закон. Обоснована е позицията на автора на рецензираното изследване, че може да бъде очертана линия на приемственост (а също така да бъде отчетена еволюцията) относно разглеждания конституционноправен институт в българската държавноправна история. Аналитично са изложени и систематизирани застъпените виждания в българската конституционноправна теория, по времето на действие на Търновската конституция, относно правната същност на конституционната ревизия. Представеният анализ подкрепя позицията на дисертанта, че както в теорията така и в конституционната практика се разграничават две форми за извършване на конституционни промени, а именно „изменяне“ и „преглеждане“; те могат да бъдат разглеждани като съществен момент в обосновката на различни самостоятелни процедури, явяващи се предтечи на действащите днес общ и специален режим на конституционни промени. Дисертантът аргументирано приема, че критерият за разграничаване е дълбочината на промените. По-конкретно, според него, когато се говори за „преглеждане на конституцията“ следва да се разбира едно пълно, дълбоко, всеобхватно променяне на основния закон, а когато се говори за „изменение на конституцията“ - извършване на частични промени, изразяващи се в изменения на отделни разпоредби или глави от основния закон (или частична и пълна ревизия). Основателна е бележката на автора, че никъде в конституционните текстове не се говори за приемане на нова конституция, но в теорията още тогава (имат се предвид 20-те години на миналия век) са застъпвани схващания, според които е възможно чрез „преглеждане“ да се извърши „изменение на цялата конституция въобще“. Така се пътвърждава авторовата позиция за приемственост в държавноправното мислене, довело до съвременната идея за предвиждане на възможност, на конституционно ниво, и за приемането на нов основен закон. Специално внимание заслужават и разсъжденията на дисертанта относно статуса на Великото Народно събрание (ВНС) - доколко суверен орган е то по Търновската конституця. Коректно са представени и анализирани застъпваните в правната теория противоречиви становища, че „правото на ВНС е неограничено и неограничимо и то произтича от естеството на този суверерен орган“, както и че ВНС е учреден орган, натоварен от конституцията при точно определени условия с точно определени функции, и че този орган „не може да се нарече неограничен, неограничим суверен орган“. Приносен характер има

аргументирано представената теза на дисертанта, че внимателният прочит на конституционните текстове сочи на няколко момента, които отделят ВНС от всички други органи и му създават едно особено правно положение (то е, което създава конституционни норми, задължителни за всички учредени органи, в т.ч. и за бъдещите велики народни събрания). Обоснован е изводът, че ВНС упражнява учредителна власт -създава или променя съществуващи правни норми също така, както би ги установило първоначалното Учредително събрание, но е ограничено по процедура и по материя (стр. 27). Обективен, и без излишно политизиране, е направеният критичен анализ на режимите на ревизия на конституцията според основните закони на страната от 1947 и 1971 г. Отделено е необходимото внимание на измененията на конституцията от 1971 г., извършено през 1990 г.-след политическите промени (предмет на анализ е по-специално *параграф § 50 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна Република България*), което полага основите на възприетите, в един развит вид, от действащата конституция два режима за конституционни промени.

Глава първа, заедно с раздел първи (стр.39-44) на Глава втора („Ревизия на конституцията по действащата конституция на Република България") могат да бъдат определени като подготвителни за очертаващият се в раздел втори на Глава втора теоретичен център на изследването. Като отбелязва с основание, че стремежът на учредителната власт винаги е да се намери най-подходящия вариант при формулирането на конституционните правила, за да могат те да бъдат възможно най-дълго и успешно прилагани, дисертантът приема за своя отправна позиция, последователно развита и поддържана в следващата част от изследването, споделяното в конституционноправната теория разбиране (проф.Е.Друмева, проф. Е.Танчев и др.), а именно: конституцията не е вечна – тя може да бъде изменяна и допълвана, както и на нейно място може да бъде приета нова конституция (стр.39). Заслужават внимание разсъжденията на автора относно определянето на конституциите като „твърди" и "гъвкави". Приносен характер в тази част от Глава втора на дисертационния труд има очертаването на обхвата и съдържание на понятието "ревизия на конституцията" в конституционната теория и в юриспруденцията на КС. Обосновава се виждането, че ревизията на конституцията може да се изрази както в изменение, допълнение или отмяна на отделни разпоредби в конституцията, така и в приемането на нова конституция (стр. 46); разкрива се смисъла на понятието „поправка на конституцията" в релация с конституционната ревизия като процес; направена е характеристика на комплекса правни норми, съдържащ се в

Глава девета на Конституцията (“Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция”). Аргументирано е виждането, че в действащия основен закон на РБ е предвиден двоен режим за ревизия на Конституцията. Специално внимание е отделено на дискусионния въпрос, дали конституционната ревизия включва възможността за отмяна на конституционни разпоредби, доколкото в основния закон това не е изрично указано. Обоснован е изводът, че „отмяната“ може да се възприеме като част от конституционната ревизия, така както е уредена в Глава девета от Конституцията. Това разбиране се подкрепя с пример от парламентарната дейност, свързана с приемането на Четвъртата поправка в Конституцията (стр. 50). Заслужава да бъде оценено положително направеното от дисертанта разграничаване на общ и специален режим на конституционна ревизия, въз основа на изведени от него критерии: общият режим, установен в Глава девета е свързан с изменения и допълнения на Конституцията от Народно събрание, а специалният режим е свързан с изменения и допълнения на конституцията (в точно указана резервирана конституционна материя) или с приемане на нова Конституция от ВНС (стр. 58-75).

Глава трета и Глава четвърта имат за предмет съответно общия и специален режим на ревизия на Конституцията; направен е критичен анализ на извършените до сега четири поправки на действащия основен закон на РБ. Макар и да не ги определя изрично като принципи, авторът на дисертационния труд е успял , на основата на задълбочен анализ, да се справи с едно съществено научно предизвикателство - да изведе основните положения/начала за конституционна ревизия каквито са : необходимостта от отделни, съобразени с характера на промяната правила за действие; необходимост от осигуряване на избор в процедурата за реда на промяната – предвиждането на най-малко две процедури: чрез установените от конституцията институции и посредством способ, избягващ/преодоляващ тези институции - конституционната ревизия може да бъде инициирана по различен път, но веднъж стартирана следва да се осъществи по начин изцяло различен от процедурата за създаване на обикновените закони; независимо от това, дали ревизията се осъществява с или без участието на законодателното учреждение, процедурните изисквания за конституционна ревизия трябва да са много по-изискващи, отколкото тези за приемането на текущите закони; относно ограниченията на целите и съдържанието на закона за ревизия по чл. 155 и 156 от конституцията, произтичащи от разпоредби на самата Глава девета и от принципите и начала, залегнали в преамбюла и Глава първа на основния закон и др. Това представлява един от

заслужаващите внимание приноси на дисертанта. Положителна оценка заслужава очертаната разграничителна линия между „изменение на територията на Република България" и „коригиране границите на Република България", с оглед определяне компетентността по извършване на конституционна ревизия. Убедителен е изводът на дисертанта, че отношението на понятията „измемение на територията" (чл. 158, т. 2 от КРБ) и „коригиране на границите" (чл. 85, ал.1, т. 3 от КРБ) е както отношението „общо" към „частно"(стр. 163). Съществен принос за пълнотата на изследването има критичният анализ не само на осъществените, но и на неосъществените поправки на конституцията на РБ, както и позоваването на стенографските дневници на VII-то ВНС при изясняване волята на конституционния законодател относно разпоредбите на Глава девета от основния закон - това следва да се определи като една новост в подхода в конституционноправните изследвания. Като цяло, именно в тази част от дисертационния труд могат да бъдат открити теоретичните доводи, подкрепящи направените предложения De lege ferenda. Специално внимание заслужават разсъжденията относно това, дали да се бърза с отмяната на една правна фигура, каквато е тази на ВНС, за да се подпомогне процесът на привеждане на конституционния акт в съответствие с икономическите, политическите и социални предизвикателства. Приведени са убедителни аргументи в полза на тезата, че макар и да се избягва свикването на ВНС, запазването на конституционните разпоредби които го продвиждат спомага за това ВНС „задочно" да изпълнява ролята си по създаване на стабилност и по опазване на основния закон още от създаването на действащата конституция до сега.

Въпреки комплексния характер на проблема, предмет на Глава пета - за конституционната ревизия и упражняването върху нея на контрол за конституционност, авторът на дисертационния труд е успял да намери мярата на неговото включване в изследването, пречупвайки го през призмата на обединяващата фундаментална проблематика - учредителна власт, народен суверенитет, демократична легитимност на конституционните юрисдикции и обхвата на тяхната компететност. Отделни аспекти на проблема са разглеждани от водещи изследователи в българската конституционноправна теория, но принос на дисертанта е, че е успял да систематизира и изложи обобщено различните възгледи по въпроса. Като представя коректно противоречивите схващания в правната доктрина, относно възможността за упражняване контрол за конституционност с предмет закона за ревизия на конституцията и отбелязва, че конституцията на РБ не възлага изрично такова правомощие на КС (стр. 189), дисертантът споделя становището в конституционната юриспруденция (по-

специално в решение на КС № 3 от 10 април 2003 г) и го определя като своеобразен принос за укрепване на позициите на КС на Република България и утвърждаването на върховенството на основния закон (стр. 190). Като съществен принос в тази част на дисертационният труд считам задълбоченото изследване, направените изводи и формулирани становища, по важен за съвременната конституционна доктрина и практика въпроси, а именно, за основанията за контрола за съобразяване с конституцията на конституционните промени и изложените съображения както в полза на необходимото обвързване с конституционния акт (стабилност и предвидимост), така и на такива срещу стриктното конституционно ограничаване.

3. Бележки по рецензирания дисертационен труд.

Дисертационният труд не е освободен от някои недостатъци. Считам, че изложението щеше да бъде в по-висока степен логически завършено , ако бе предложена една по-мащабна рамка на изследване на възможностите за конституционни промени като се тръгне от разграничаването на формални и неформални способи (писани и неписани) и се анализира тяхната приложимост относно институционалните разпоредби и тези относно фундаменталните права. Формалните промени не са единствената форма, а в някой системи дори не са и най-важната. Като оставим настрана революционните и незаконни актове, най-честите алтернативи за конституционни промени са чрез тълкуване (от конституционните юрисдикции), както и конституционните конвенции, които могат да допълват, но биха могли и да се противопоставят на писания текст. Значим за нашата конституционноправна теория и практика, като се има предвид че с оглед на процедурата за промяна действащата българска конституция е по-скоро „твърда", е именно въпросът за тълкуването на конституцията от КС. Известно е, че дори съществени промени биха могли да се осъществят, без изменение на конституционния текст, чрез неговото тълкуване. Макар и в Европа да не може да се придаде на съдищата толкова важна роля в оформянето на конституцията, както това се отнася до ВС на САЩ, няма съмнение че и в Европа има определени конституционни съдилища (мащабно възприети включително и от новите европейски демокрации), които имат съществен принос за развитието на техните конституции чрез динамичното им тълкуване и прилагане преди всичко в материята на конституционните права.

Степента в която една конституционна юрисдикция счита че е компетентна да развива конституцията чрез тълкуване е наистина различна в зависимост от националната доктрина,

традиция и контекст. Изследването на този въпрос има важно значение, защото с течение на времето тълкуването може да повлияе степента на твърдост на процедурата за промяна: колкото по-твърда е една конституция, толкова по вероятно е промените да стават чрез участие на конституционните юрисдикции, намалявайки необходимостта от формални промени. Също така, практическата стойност на изследването би могла да бъде по-съществена ако бъде предложено ясно становище относно предимствата и недостатъците на честите или редки промени на основния закон. Дисертационният труд би спечелил и от по-задълбочено изследване на въпроса за това, какво в една конституция би следвало да бъде неизменяемо и да се разграничи неизменяемост на разпоредби и неизменяемост на принципи.

Категорично считам, че тези и други недостатъци не омаловажават достойнствата на дисертационния труд на Христо Йорданов Паунов, който съответства на всички изисквания за присъждане на образователна и научна степен „Доктор".

В заключение:

Представената за рецензиране дисертация на тема „Ревизия на Конституцията на Република България (материалноправни и процесуалноправни аспекти)" има за предмет централен за конституционната теория и практика въпрос - въпросът за промяната на основния закон.

Представеното изследване за първи път в нашата правна литература поднася цялостен анализ на важен за българската конституционна теория и практика проблем - материалноправните и процесуалноправните аспекти на ревизията на конституцията. Специално внимание е отделено на развитието на този институт в българската държавноправна история, на правната същност на ревизията, необходимите ограничения, принципи от които следва да се ръководи, развитието на формалните способи за нейното осъществяване, както и на релевантната практика на българския конституционен съд и водещи европейски конституционни юрисдикции в материята на конституционния контрол върху актовете за конституционна ревизия.

Предметът на дисертационния труд е актуален. Трудът се отличава с много добър конституционноправен език. Изследването съдържа редица приносни моменти за конституционната теория и практика, които са убедително аргументирани, основани са на

изводите и са прегледно представени в самостоятелен раздел на изследването. По-съществени от тях са относно създаването на самостоятелна глава в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, която в детайли да урежда всички въпроси, свързани с ревизията на основния закон от НС; създаването на трайна правна уредба за парламентарната комисия, която ще „движи“ цялата процедура; за въвеждане на конституционно ниво квалифицирано мнозинство „три четвърти от всички народни представители“ и за трите гласувания на законопороекта за конституционна ревизия, както и за изрична уредба приложимостта за всяко едно от трите гласувания на изискването, ако предложението не е получило гласовете на „три четвърти от всички народни представители“, но също така не е получило и гласовете на „не по-малко от две трети от всички народни представители“, то да се счита за отхвърлено.

Авторефератът коректно отразява постигнатие рузултати в дисертационния труд и е своеобразен синтез на основните положения в него.

Присъждането на образователната и научна степен „ДОКТОР” е свързано, съгласно действащата нормативна уредба, на първо място с качествата на дисертационния труд, но по същество то е признание за способността на дисертанта за научно дирене и творчество. Като цяло представеното изследване показва, че кандидатът притежава задълбочени теоретични знания в материята относно юридическата и политическа същност на основния закон, за границите и способите за неговата ревизия, както и способност за самостоятелни научни изследвания.

На основание посоченото изразявам моето дълбоко убеждение, че на Христо Йорданов Паунов, за разработената от него дисертация и доказани качества на изследовател, следва да бъде присъдена образователна и научна степен „Доктор”.

София,

30 ноември 2012 г. Проф. д-р Мариана Карагьозова-Финкова