

**БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ  
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО  
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ**

.....

**ХРИСТО ЙОРДАНОВ ПАУНОВ**

**РЕВИЗИЯ  
НА КОНСТИТУЦИЯТА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*Материалноправни и процесуалноправни аспекти*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**на дисертационен труд за придобиване на  
образователната и научна степен „доктор”**

**Научна област:** 3. Социални, стопански и правни науки

**Професионално направление:** 3.6 Право

**Научна специалност:** Конституционно право на РБ

**Научен ръководител:  
проф. д-р Емилия Друмева**

**София, 2012 г.**

**БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ  
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО  
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ**

.....

**ХРИСТО ЙОРДАНОВ ПАУНОВ**

**РЕВИЗИЯ  
НА КОНСТИТУЦИЯТА  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

*Материалноправни и процесуалноправни аспекти*

**А В Т О Р Е Ф Е Р А Т**

**на дисертационен труд за придобиване на  
образователната и научна степен „доктор”**

**Научна област:** 3. Социални, стопански и правни науки

**Професионално направление:** 3.6 Право

**Научна специалност:** Конституционно право на РБ

**Научен ръководител:  
проф. д-р Емилия Друмева**

**Рецензенти:**

**Проф. д-р Емилия Къндева  
Проф. д-р Мариана Карагъзова - Финкова**

**София, 2012 г.**

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от секция „Публичноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките на 31 август 2012 г.

Докторантът е зачислен като задочен докторант в Секция „ Публичноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Изследванията по дисертационния труд са реализирани както в Института за държавата и правото при Българската академия на науките, така и в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 17 януари (четвъртък) 2013 г., от 11.00 ч., в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр. София, ул. „Сердика” № 4) пред Научно жури, назначено със Заповед № 171/05.09.2012 г. на И.Д. Директор на ИДП при БАН, в състав:

**Членове:**

Проф. д-р Емилия Къндева

Проф. д-р Мариана Карагъзова - Финкова

Проф. д-р Емилия Друмева

Проф. д-р Дарина Зиновиева

Доц. д-р Пламен Киров

**Резервни членове:**

Проф. д-р Стефка Наумова

Доц. д.ю.н. Красен Стойчев

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр. София, ул. „Сердика” № 4) и на интернет страниците на ИДП и на БАН.

# **I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

## **1. Актуалност на изследването**

Настоящият дисертационен труд представлява изследване в дълбочина на материалноправните и процесуалноправните аспекти на една специфична дейност – тази по извършване на промени в Конституцията на Република България. Актуалността му се определя от тенденцията, която се оформила в съвременния конституционализъм и която споделя разбирането, че действащата конституция трябва да живее в тясна близост с политическия и социалния живот на хората. Конституционните правила се създават, за да могат те да бъдат възможно най-дълго и успешно прилагани – това е стремежът на конституционния законодател. Но конституцията не е вечна – при нейното по-дълго прилагане периодично се поставя въпросът за нейното реформиране. Като азбучно правило в демократичната държава се е оформила тенденцията периодично да се проверява доколко основния закон отговаря на изискванията на днешния ден и на едно обозримо бъдеще.

Реформирането на конституцията се извършва със средствата и механизмите, които са заложили в самия основен закон. Ревизията на конституцията е основния начин за това реформиране. Ето защо темата е с продължаваща актуалност, наложена от динамиката на обществено-политическия живот, както и от динамиката на конституционализма въобще.

Във връзка с членството на Република България в Европейския съюз бяха приети Четири поправки на Конституцията на РБ. След приемането на страната в ЕС, също има правени опити за ревизия на основния закон. Тенденцията, която се наблюдава е, че реформирането на Конституцията няма да спре като процес.

В рамките на българската конституционноправната теория липсва единно и цялостно изследване на проблема за общите параметри и механизмите за извършване на промени в основния закон на страната, така, както са заложили в сега действащата Конституция. Настоящият дисертационен труд е скромна опит в тази насока, отчитайки актуалните тенденции в българското конституционно право, добрите примери от конституционната история, както и някои обозрими предизвикателства на бъдещето.

## **2. Предмет и задачи на изследването**

Основен предмет на дисертационния труд е целия комплекс правни норми, съдържащи се в Глава девета на Конституцията и предвиденият двоен режим за ревизия на Конституцията. Освен това, в предмета и обхвата на изследването попадат: развитието на института на конституционната ревизия в историята на България, някои сравнителноправни аспекти на проблема, обхватът и съдържанието на понятието в конституционната теория и

практика, както и въпросът за контрола за конституционност върху ревизията на Конституцията.

Крайната основна цел на настоящото изследване е да представи моделът на механизма на ревизия на Конституцията на Република България.

Постигането на поставената цел изисква да се решат няколко основни задачи:

- Да бъде направен сравнителен анализ на режимите, предвидени за ревизия на основния закон в Търновската конституция – 1879 г., Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г.;

- Да се изясни същността на понятието „ревизия на конституцията“;

- На задълбочен анализ да бъдат поставени разпоредбите на Глава девета от Конституцията на Република България;

- Да се посочат какви са материалноправните критерии и процесуалните гаранции, както и какви са правните последици във връзка с прилагането на разпоредбите от основния закон, уреждащи конституционната ревизия;

- Да се очертаят и анализират досега извършените Четири поправки на Конституцията;

- В процеса на научното изследване да се установят спецификите на Общия режим (ревизия на Конституцията от Народното събрание) и Специалния режим (ревизия на Конституцията от Велико Народно събрание), предвидени за извършване на конституционни промени;

- Да се определи правната същност, ролята и значението на контрола за конституционност върху конституционните закони, както и да се анализира практиката на Конституционния съд на РБ в тази област.

### **3. Методи на изследването**

За постигане на задачите на изследването са използвани нормативния, формалнологическия, историческия и сравнителноправния методи.

В началото на изследването е използван правноисторическия анализ във връзка с очертаване режимите, предвидени за ревизия на основния закон в Търновската конституция – 1879 г., Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г.

Нормативният метод е използван, за да се анализира нормативната уредба, която съдържа разпоредби, попадащи в предмета на дисертационния труд.

При изясняването на определени въпроси, свързани с темата на изследването, са ползвани сравнения с практика, възприета в други държави.

Отделните поправки в Конституцията са разглеждани хронологично и с оглед на конкретната общественно-политическа обстановка по време на приемането им. Освен това те са поотделно представени и анализирани.

Обобщена и синтезирана представена е волята на конституционния законодател при приемането на Глава девета от Конституцията, така, както е отразена в Стенографските дневници на 7-то Велико Народно Събрание.

Направен е и анализ на някои по-важни решения на Конституционния съд във връзка с изследваната проблематика.

#### **4. Научна новост и приноси на дисертационния труд**

Дисертационният труд разглежда материалноправните и процесуалноправните аспекти на дейността по ревизия на Конституцията на Република България. Иновативността му се състои в съчетаването на теория, нормативна уредба и прилагане на анализ с цел задълбочено представяне на предмета на изследването.

Научен принос на дисертационния труд е изясняването на понятието „ревизия на конституцията“, както и обхвата и съдържанието на това понятие в конституционната теория и практика.

Като новост и оригинален принос на дисертацията може да се посочи, че при представянето и анализирането на определени въпроси, които са в предмета на изследването, като емпиричен материал се използват Стенографските дневници на 7-то Велико Народно събрание, което е приело сега действащата КРБ.

С приносен характер е частта от дисертационния труд, в която са обобщени и анализирани неосъществените поправки в Конституцията.

Глава четвърта от дисертацията в своята цялост също представлява определен принос. Изложена е правната същност на Великото Народно събрание, както е уредено по сега действащата Конституция, а също така и въпросът с началото и края на пълномощията му. Анализирани са неговите правомощия и законодателният процес във ВНС.

Новост и принос има и в систематизирането на практиката на Конституционния съд на РБ и обособяването и представянето и в две основни групи решения.

В заключението на дисертационния труд принос има в направените изводи, както и във формулираните предложения *de lege ferenda*.

## **5. Аprobация на дисертационния труд**

Дисертационният труд е докладван изцяло пред Секция „Публичноправни науки“ на Института за държавата и правото при Българската академия на науките, както и отделни негови части на следните научни конференции:

- Национална конференция „Необходими ли са конституционни промени в съдебната власт? Какви?“, организирана от Министерството на правосъдието, София, 2 декември 2002 г. Представен е доклад на тема: „Промяната на Конституцията – процесуалноправни аспекти“;

- Юбилейна конференция „15 години Юридически факултет на ПУ“, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет, Пловдив, 9 ноември 2007 г. Представено е научно съобщение на тема „Относно обявяването на противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията“;

- Национална докторантска конференция, организирана от ИДП при БАН, София, 16 май 2011 г. Представено е научно съобщение на тема „За правомощията на Великото Народно събрание по чл. 158 от Конституцията“;

- Национална научна конференция „Правната наука – традиции и актуалност“ по повод 50 години Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет, Пловдив, 30 септември – 1 октомври 2011 г. Представен е доклад на тема: „Относно реда за ревизия на Конституцията от обикновено Народно събрание“;

- Международна научна конференция „Развитие на публичното право – традиции и съвременност“, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет, Пловдив, 23 май 2012 г. Представено е научно съобщение на тема: „Учредителната и учредените власти в съвременния български конституционен модел“;

- Международна научна конференция „Правото – изкуство за доброто и справедливото“ по повод 20-годишния юбилей на Юридическия факултет на Пловдивския университет, организирана от ЮФ на ПУ, Пловдив, 29 - 30 септември 2012 г. Представено е научно съобщение на тема: „За неосъществените поправки в Конституцията на Република България“.

## **6. Структура на дисертационния труд**

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 27 от Правилника за прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България и на специфичните изисквания на Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Дисертационният труд е с общ обем от 253 страници, включително съдържание, списък на използваните съкращения и списък на използваната литература. Направени са 198 бележки под линия. В структурно отношение изследването включва: I.Увод; II.Изложение; III.Заключение; IV.Библиография; V.Приложения, означени с римски цифри. В изложението са обособени пет глави, всяка с тематично структурирани заглавия, означени с арабски цифри и подзаглавия, също означени с арабски цифри.

## **II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

### *Глава първа*

#### **РЕВИЗИЯТА НА КОНСТИТУЦИЯТА В ИСТОРИЯТА НА БЪЛГАРИЯ**

В първата глава на изследването са изложени режимите, предвидени за ревизия на основния закон в Търновската конституция – 1879 г., Конституцията от 1947 г. и Конституцията от 1971 г.

##### **1. Търновската конституция**

1.1. Конституцията на Българското княжество” от 16 април 1879 г. поставя начало в конституционното развитие на България. Търновската конституция се оценява като демократична, съобразена с европейските стандарти и отразяваща идеите на либерализма. Първият български основен закон отразява едни от най-високите образци от епохата на либералния конституционализъм.

Търновската конституция се състои от 22 глави. Прави впечатление, че изрично в Глава XIII „За народното представителство“ конституцията постановява, че има два вида Народно събрание. Чл. 85 гласи: „Представителството на Българското Царство се заключава в Народното събрание, което бива: I. Обикновено; II. Велико“. Редица конституционни разпоредби уреждат народното представителство, което се осъществява от Обикновено Народно събрание. Статусът на Великото Народно събрание е определен в XX глава. Последната XXII глава определя реда и начина за ревизия на Конституцията, като в нея изрично се посочва, че това може да се извърши само от Велико Народно събрание.

Велико Народно събрание в Търновската конституция като институция, представлява удвоен по броя на депутатите Парламент, който се избира пряко. На този двоен Парламент се дава право да избира български монарх, регенти в случай на абдикация или смърт на монарха, да променя територията на държавата и да променя Конституция.

Първото Велико Народно събрание заседава един ден. На 17 април 1879 г. то избира за първи монарх на Княжество България принц Александър Батенберг под името княз Александър I.

Второто Велико Народно събрание също заседава един ден – на 1 юли 1881 г. На 20 април 1881 г. българското правителство е сменено по механизъм, предвиден в Търновската конституция и са насрочени избори за Велико Народно събрание. Българският монарх заявява искане за режим на княжески пълномощия, които да му бъдат дадени от Великото Народно събрание. И на 1 юли 1881 г. той суспендира Конституцията и гласува тези пълномощия.

Третото Велико Народно събрание е свикано на 19 октомври 1886 г. и заседава до 2 август 1887 г. Действащото по това време Регентство спазва конституционните изисквания и свиква Велико Народно събрание, за да бъде избран нов княз. На 19 октомври се открива първата сесия на Третото Велико Народно събрание. Институцията става гарант за държавна независимост. През пролетта на 1887 г. парламентарната комисия се спира на принц Фердинад Сакскобургготта за княз. Третото Велико Народно събрание взема решение и избира този немски принц за държавен глава. На 2 август 1887 г. той полага клетва и се възкачва на престола.

Четвърто Велико Народно събрание е свикано с основната цел да извърши промени в Конституцията. Решението е взето от Шестото обикновено Народно събрание, което приема Закон за изменение на Конституцията. Промените се осъществяват в няколко посоки. Първо, промяна на текста за вярата на престолонаследника – това се налага поради необходимостта да се уреди династическият въпрос на българския престол. Спорният момент в този въпрос е свързан със задължението на престолонаследника да изповядва източноправославната вяра. Второ, намалява се броят на народните представители – нормата, която дотогава е 1 на 10 000, става 1 на 20 000. Трето, мандатът на Парламента от три години се увеличава на пет. Четвърто, броят на министерствата, които са описани в Търновската конституция и могат да се променят единствено от Велико Народно събрание, от шест става осем. През 1893 г. в продължение на две седмици – от 3 до 17 май – Четвъртото Велико Народно събрание извършва тези промени в Конституцията.

Петото Велико Народно събрание работи от 9 юни до 9 юли 1911 г. и основната му задача произтича от сменения статут на Княжество България. На 22 септември 1908 г. е обявена независимостта на България. По тази причина Търновската конституция се нуждае от промяна. Тя е използвана: първо, за да определи мандата на Парламента на четири години и второ, да предостави права на монарха и на правителството да сключват договори, които

след подписването да се внасят за ратифициране в Парламента. Петото Велико Народно събрание определя окончателната структура на българското правителство.

С това се изчерпват предвидените в Търновската конституция промени, извършени от Велико Народно събрание.

1.2. Глава XX на Търновската конституция се състои от два дяла, които уреждат въпросите, свързани с правомощията на Великото Народно събрание и начините по които се сформира то. Съгласно чл. 140, инициативата за свикване на Великото Народно събрание принадлежи на три субекта – това са Царят, регентството и Министерския съвет. Изрично в конституционните текстове се очертават материалноправните критерии, при които всеки един от тези субекти може да свика ВНС. Интересна в сравнителен аспект е и разпоредбата на чл. 146, поред която „Великото Народно събрание има да разглежда само ония работи (чл. 141-143), заради които по Конституцията то е било свикано, и разпуска се щом се свърши решението им“. Тук веднага може да се направи аналогия с текста на чл. 162, ал. 1 от сега действащата Конституция на Република България, според който Великото Народно събрание решава само тези въпроси от Конституцията, за които е избрано. Според чл. 147 от Търновската конституция, към Великото Народно събрание се отнасят и членовете 87, 90, 92, 93-104, 114, 115, 131 и 132 от нея.

1.3. Глава XXII от Търновската конституция урежда начина по който може да се извърши ревизия на основния закон. Самата глава е наименована „За начина, по който да се изменява и преглежда Конституцията“ и още от заглавието и, а също така и от следващите конституционни разпоредби може да се направи изводът, че са предвидени две форми за извършване на конституционни промени, а именно „изменяне“ и „преглеждане“.

В конституционноправната теория от онова време тези две форми на ревизия на основния закон биват разглеждани, като се анализира тяхното значение. Изрично се посочва и разликата между тях, като две отделни форми на ревизия – едната форма наречена „изменение“, а другата - „преглеждане“ – термини съответстващи на френските термини „частична ревизия“ и „пълна ревизия“. Тоест, когато се говори за „преглеждане на конституцията“ се разбира едно пълно, дълбоко, всеобхватно променяне на основния закон, а когато се говори за „изменение на конституцията“ се разбира извършване на частични промени, изразяващи се в изменения на отделни членове или глави. Тук прави впечатление и още един факт – никъде в конституционните текстове не се говори за приемане на **нова** конституция. В правната доктрина от началото на 20-ти век се е разглеждала и възможността чрез „преглеждане“ да се извърши „изменение на цялата конституция въобще“, което се доближава до голяма степен до идеята за приемането на нов основен закон.

И двете форми на ревизия на Търновската конституция е предвидено да се извършват обаче по една и съща процедура, съгласно разпоредбите на чл. 167-169. Процедурата преминава през следните фази:

- Инициатива за внасяне на предложение за изменение или преглеждане на конституцията. Тази законодателна инициатива принадлежи на Царя, на отделните министри или на народен представител, чието предложение обаче трябва да е подкрепено с подписите на поне едначетвърт от присъстващите на заседанието народни представители (чл. 167 във връзка с чл. 108 и 109 от Търновската конституция).

- Гласуване на законопроекта. Съгласно чл. 168 от Търновската конституция, предложенията се считат приети, ако за тях подадат глас повече от две трети от всичките членове на Обикновеното Народно събрание.

- Промулгация и обнародване на закона - чл. 45 и 46 във връзка с чл. 10 от Търновската конституция.

- Произвеждане на избори и свикване на Велико народно събрание, съгласно чл. 169 от Търновската конституция.

- Разглеждане на закона-предложение за изменение и преглеждане на конституцията от Великото Народно събрание. То с мнозинство от две трети от всички свои членове решава поставените му въпроси, съгласно чл. 169 от Търновската конституция.

Интересна правна конструкция се създава и по отношение на приетия от обикновеното НС закон-предложение за извършване на конституционни промени - от приет вече закон той ех constitutio се превръща в законопроект, подлежащ на обсъждане и приемане (или отхвърляне) от ВНС.

Тук трябва да се отбележи и фактът, че извършените промени от Великото Народно събрание не подлежат на санкция от страна на монарха, за разлика от законите, приети от обикновеното Народно събрание. Заслужава внимание и още един факт – тъй като липсва уредба относно обнародването на така приетите от ВНС промени, приетите от Великото Народно събрание конституционни изменения през 1893 г. и през 1911 г. са били оповестени на народа чрез прокламация.

1.4. В конституционноправната литература от началото на 20-ти век се води дискусия относно статуса на Великото Народно събрание и доколко суверенен орган е по Търновската конституция. Някои автори застъпват становището, че „правото на ВНС е неограничено и неограничимо“ и че това право произтича от естеството на този суверенен орган“. Други споделят виждането, че Великото Народно събрание е учреден орган, който е натоварен от конституцията при точно определени условия с точно определени функции и че този орган „не може да се нарече неограничен, неограничим суверенен орган“. Интересно е и мнението,

според което, когато се говори за „изменение“ т.е. за частична ревизия на конституцията, не е задължително да има готов проект за тези промени (във вид на приет от ОНС закон), а наличието му е по-скоро практичен въпрос. Властта, която ВНС упражнява, е учредителна или по-точно - неговата функция е учредителна по своята природа, защото полага конституционни норми, задължителни за всички учредени органи (включително и за бъдещите велики народни събрания).

1.5. От изложеното до тук могат да се направят следните изводи:

- Търновската конституция съдържа принципното положение, че ревизия на основния закон може да се прави само от Велико Народно събрание – тоест това е правилото, общият ред, от който няма предвидени изключения;

- Обикновеното Народно събрание няма ревизионни прамомощия спрямо конституцията;

- Предвидени са две форми за извършване на конституционни промени – „преглеждане“ (пълна ревизия) и „изменяне“ (частична ревизия);

- Субектите, които имат право да инициират извършването на конституционни промени са същите, като тези, които имат право на законодателна инициатива в обикновения законодателен процес, протичащ в обикновеното Народно събрание;

- Приемането на закон-предложение за извършване на конституционни промени става с квалифицирано мнозинство, но няма разлика в броя на гласуванията в обикновеното НС;

- И двете форми на ревизия на Търновската конституция е предвидено да се развиват и протичат по една и съща процедура;

- Държавният глава не участва в промулгацията и обнародването на приетия от Великото Народно събрание закон за ревизия на конституцията.

## **2. Конституциите 1947 и 1971 г.**

### **2.1. Конституцията от 1947 г.**

Обществено-политическите събития, настъпили в България след 9 септември 1944 г. изиграват ролята на катализатор и са в основата на причините довели до приемането на нова конституция на страната. Търновската конституция продължава да действа и след 9 септември 1944 г. През месец юни 1946 г. XXVI-то Народно събрание приема Закон за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на Народна република и за свикване на Велико Народно събрание.

През месец септември 1946 г. се провежда референдум, на основание на чиито резултати XXVI-то Народно събрание провъзгласява с декларация България за Народна република. На 27 октомври 1946 г. се избира Велико Народно събрание, което, съгласно

закона въз основа на който е проведен референдумът, трябва да приеме нова конституция. Новата Конституция на Народна Република България окончателно е приета на 4 декември 1947 г, а два дни по-късно, на 6 декември същата година, е обнародвана в бр. 284 на „Държавен вестник“ и влиза в сила от тази дата.

В Конституцията от 1947 г. уредбата относно ревизирането на нейните текстове е особено пестелива – съдържа се в глава десета „Изменяване на Конституцията“, която се състои само от един член 99. Липсват разпоредби за Велико Народно събрание, освен за дейността на VI ВНС, което я е приело.

Компетентен орган за изменение на Конституцията е обикновеното Народно събрание. Процедурата по ревизия на конституцията е особено лаконична. Като оправомощени субекти, притежаващи инициатива за такова изменение са посочени правителството и най-малко една четвърт от народните представители. Тук прави впечатление също и краткият срок за поставяне за разглеждане на законопроекта за изменение на конституцията – не по-малко от една седмица след деня на неговото постъпване. За приемането на този законопроект се изисква квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители. Законът за изменение на конституцията влиза в сила от деня на обнародването му в „Държавен вестник“. Внимателният прочит на конституционния текст води до извода, че Конституцията от 1947 г. може да бъде променяна във всичките и части, като компетентността за това е само и единствено на обикновеното Народно събрание.

По така посочената процедура, Конституцията от 1947 г. е променяна 2 пъти – през 1961 г. и през 1969 г.

Тук заслужава да се отбележи и още един важен факт – в тази конституция остава отворен въпросът за начина на приемане на нова конституция, тъй като разпоредбата на чл. 99 съдържа процедура единствено за нейното изменение.

## **2.2. Конституцията от 1971 г.**

Идеите за създаване на нова конституция на България се появяват още в началото на 60-те години на миналия век. Тъй като Конституцията от 1947 г. е считана за основен закон на прехода към социализъм, фактът че страната навлиза в нов етап от своето развитие – този на развития социализъм – трябва да намери своя конституционен израз и то на най-високо ниво – нова конституция. Съгласно решение на Народното събрание, взето по предложение на парламентарна конституционна комисия, проектът на новата конституция се публикува за всенародно обсъждане на 30 март 1971 г.

На основание на чл. 17, т. 10 от Конституцията от 1947 г., Народното събрание приема решение за провеждане на национален референдум за приемане на новата конституция. Характерно за тази конституция е, че в нея силно присъства идеологизацията.

Съгласно своите преходни разпоредби, Конституцията от 1971 г. е приета чрез всенародно гласуване - референдум - на 16 май 1971 г. и е провъзгласена от Пето Народно събрание на шестнадесетата му сесия в тържествено заседание, състояло се на 18 май 1971 г. – тогава и е обнародвана в „Държавен вестник“.

Конституцията от 1971 г. съдържа също самостоятелна глава, която урежда конституционната ревизия. Глава десета от основния закон е наименована „Създаване и изменение на Конституцията“ и се състои само от един член 143. Веднага тук като характерна черта се откроява, че вече се предвижда възможност за провеждане на конституционно определена процедура за създаване на нова конституция. Отново обаче е възприета идеята, процедурата по ревизиране на основния закон да се осъществява от Обикновено, а не от Велико Народно събрание.

Тук се очертават две отделни форми за извършване на конституционни промени – 1) приемане на нова конституция и 2) изменения на действащата конституция.

Съгласно чл. 144, ал. 1, приемането на нова Конституция и изменението на действащата Конституция става по предложение на три субекта - Държавния съвет, правителството или най-малко на една четвърт от народните представители. За разлика от Конституцията от 1947 г., тук са удължени сроковете в които проектът за нова конституция, респективно законопроектът за изменение на конституцията, се поставят за разглеждане в парламента - не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след тяхното постъпване в Народното събрание. За приемането им отново се изисква квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители.

В периода на своето действие Конституцията от 1971 г. не е изменяна до 1990 г. В новата обществено-политическа обстановка след 10 ноември 1989 г. се поставя и въпросът за приемането на нова конституция на страната, тъй като Конституцията от 1971 г. вече не може да обслужва обществения живот и неговото развитие по пътя на демокрацията и към пазарна икономика. Поради голямата политическа поляризация по онова време се създава една особена структура – Националната кръгла маса. На този форум се стига до идеята, че промяната на Конституцията от 1971 г. е необходимо условие за по-нататъшното осъществяване на мирния и легален преход към демокрация.

По реда, предвиден в чл. 143, завареното Народно събрание приема няколко закона за изменение и допълнение на Конституцията от 1971 г.

Тук специално внимание заслужават две промени:

*1. Промяната на член 143:*

(1) (Изм. - ДВ, бр. 29 от 1990 г.) Приемането на нова Конституция и изменението на действащата Конституция става по предложение на Председателя (Президента) на Републиката, правителството или най-малко на една четвърт от народните представители.

**Извършена е промяна в субектите, които могат да инициират конституционни поправки (Курсивът е мой – Хр.П.).**

(2) (Изм. - ДВ, бр. 87 от 1990 г.) Проектът за нова Конституция се разглежда по реда и в сроковете, установени от Великото Народно събрание. Проектът за изменение на действащата Конституция се поставя на дневен ред не по-рано от две седмици и не по-късно от три месеца след неговото постъпване в Народното събрание.

**Извършва се разделяне на компетентностите на два различни органа – нова конституция ще може да се приема само от Велико Народно събрание, а промени в действащия основен закон може да прави обикновеното Народно събрание. (Курсивът е мой – Хр.П.)**

*2. Параграф § 50 от Преходните разпоредби на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Народна Република България (ДВ, бр.29 от 10.04.1990 г.), според който:*

- новата конституция се изработва и приема от Велико Народно събрание.
- Великото Народно събрание се състои от 400 народни представители, избрани по ред, определен със закон.
- до приемането на новата конституция Великото Народно събрание изпълнява и функциите на обикновено Народно събрание.
- след приемане на новата конституция Великото Народно събрание решава дали да продължи пълномощията си като обикновено Народно събрание до изтичане на четиригодишния му мандат или да се саморазпусне.

Като извод - тези две промени показват известна историческа приемственост с нормите на Търновската конституция, която също предвижда органа Велико Народно събрание. С оглед на новата общественно-политическа обстановка в страната и стремежът за скъсване със старите порядки, конституирането на ВНС е на нивото на задачата, за която то е избрано – създаването на новата конституция.

## *Глава втора*

# **РЕВИЗИЯ НА КОНСТИТУЦИЯТА ПО ДЕЙСТВАЩАТА КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

## **1. Сравнителноправни аспекти**

### **1.1. Модели на механизми за осъществяване на промени в една конституция**

Стремежът на учредителната власт при създаването на конституцията 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. В конституционноправната теория се споделя разбирането, че конституцията не е вечна – тя може да бъде изменяна и допълвана, че на нейно място може да бъде приета и нова конституция.

В по-обобщен мащаб и смисъл могат да се очертаят следните видове конституционна ревизия:

- Ревизия, насочена към запълването на празноти (или поправки на неясноти и технически недостатъци), проявили се в процеса на функционирането на държавните органи и институциите;

- Ревизия, предизвикваща промяна в политическата ориентация на държавното управление, която може да се изрази в приемането на съществени промени в основния закон или в приемането на нова конституция.

Механизмите за промени на Конституцията в различните страни са различни:

- Ревизия на конституцията от Парламента чрез квалифицирано мнозинство;

- Ревизия на конституцията чрез свикване на общо заседание на двете камари на Парламента;

- При необходимост от конституционна ревизия - разпускане на Парламента и избор на нов Парламент;

- Ревизия на конституцията чрез специално избрани за целта органи;

### **1.2. Твърди и гъвкави конституции**

В теоретичен контекст се разглеждат различни видове конституции от гледна точка на честотата на извършваните промени, начинът по който се извършва самата конституционна ревизия, предметът и обемът на приетите конституционни поправки, което служи за тяхното квалифициране като „твърди“ или „гъвкави“. Характеристиките „твърди“ и „гъвкави“ естествено не могат да бъдат давани еднозначно и много категорично. Тези конституции, които се ревизират според процедурните правила, предвидени за приемането на

обикновените закони, могат да се определят като по-гъвкави. Сложната процедура за извършване на промени квалифицира други конституции като по-твърди поради това, че се ревизират от специфичен орган и/или според различна процедура от тази, предвидена за обикновените закони.

В рамките на тази квалификация, действащата КРБ бива причислявана към „твърдите“ конституции.

## **2. Обхват и съдържание на понятието в конституционната теория и практика**

2.1. Терминът “ревизия на конституцията” не е конституционен термин, съдържащ се в основния ни закон. Той се използва както в конституционноправната теория, така и в практиката на Конституционния съд на Република България. В конституционното право този термин се използва в смисъл, че всяка промяна на разпоредби, съдържащи се в конституционните текстове, се нарича ревизия на конституцията.

Обобщено, ревизията на конституцията може да се изрази по различни начини – чрез изменение, допълнение или отмяна на отделни разпоредби в конституцията, както и чрез приемането на нова конституция.

В правната литература, както и в практиката на КС се използва и още едно понятие – поправка на конституцията. То се употребява в смисъл, че ревизията на конституцията е приключила и вече са налице в правния мир извършените конституционни промени.

Нашият основен закон не прави разграничението между пълна и частична ревизия, което изразява разбирането на конституционния законодател, че са важни дълбочината и принципите на измененията, а не техният брой. Освен това, в конституционноправната доктрина ревизията на Конституцията се разглежда и от друга гледна точка – като правна възможност за преодоляване на решенията на конституционната юрисдикция, каквато е българският КС, посредством промяна на самата Конституция.

2.2. Принципно правило в конституцията на една демократична държава е да се съдържат разпоредби, свързани с ревизията на Конституцията. Такова е било и разбирането на създателите на Конституцията на Република България от 1991 година, които са предвидили и правна уредба на конституционната ревизия. Тя се съдържа в Глава девета на основния ни закон, озаглавена “Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция” – чл. 153 до чл. 163.

При внимателния прочит на основния ни закон веднага прави впечатление, че в наименованието на тази глава, както и в посочените разпоредби изрично не се предвижда “отмяна” на конституционни текстове. Въпросът дали конституционната ревизия включва

възможността за отмяна на конституционни разпоредби е дискуссионен в правната доктрина. Според някои автори, член 153 от основния ни закон обхваща и възможността за отмяна от НС на конституционни разпоредби. Други приемат, че изменението и допълнението на Конституцията трябва да се разбират в смисъла, с който се възприемат изменението и допълнението на текущите закони. Този смисъл имплицитно включва и възможността за отмяна на разпоредби. Среща се и разбирането, че член 153 ни казва изрично, че Народното събрание може да изменя и допълва разпоредби на конституцията, но той не казва, че то може да отменя разпоредби. Споделя се становището, че в този дух е и първата част на заглавието на глава девета на Конституцията, което трябва да означава, че Народното събрание не може да отменя разпоредби нито пряко, нито завоалирано – под формата на изменение и допълнение.

Тук трябва да се отбележи и един важен факт от парламентарната дейност, свързана с приемането на досегашните поправки в Конституцията. Внимателният прочит на четирите приети досега закона за изменение и допълнение на основния закон показва, че докато в Първата, Втората и Третата поправка на Конституцията няма извършена отмяна на конституционни разпоредби, то в Четвъртата поправка въпросът стои по друг начин – с параграфи 7 и 9 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България се извършва и отмяна на конституционни текстове. Тоест Народното събрание с действията си по приемането на Четвъртата поправка дава основание да се твърди, че и „отмяната“ може да бъде част от конституционната ревизия, така както е уредена в Глава девета от Конституцията.

### **3. Основни положения на конституционната уредба**

#### **3.1. Характеристика на комплекса правни норми, съдържащ се в Глава девета на Конституцията**

Основната характеристика на целия комплекс правни норми, съдържащ се в Глава девета на Конституцията, е предвиденият **двоен режим** за ревизия на Конституцията. Член 153 от основния ни закон предвижда, че Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Велико Народно събрание. Критериите, по които са изградени двата режима, почиват на материалноправна основа.

Правният режим на конституционната ревизия, неговата сложност и двойственост и неговите специфики биват характеризирани в конституционноправната теория по различен начин. Някои автори смятат, че това не е положителна атестация за създателите на Конституцията; други характеризират този режим като “смесена система” от правни норми;

трети поддържат тезата, че процедурата по ревизия на Конституцията представлява същностен елемент от целия комплекс правоотношения, пряко свързани със същността на Конституцията.

### **3.2. Волята на конституционния законодател**

За изследването на основните положения на конституционната уредба важно значение има и обстоятелството каква е била волята на конституционния законодател. При приемането на сега действащата Конституция са били обсъждали различни идеи, концепции и становища относно режимите за изменение на основния закон. Тук като емпиричен материал на изследването са използвани Стенографските дневници на 7-то Велико Народно събрание. Основните варианти са били следните:

- Първият вариант – Великото Народно събрание да се състои от народните представители от обикновеното Народно събрание плюс допълнително избран определен брой депутати;

- Вторият вариант – ВНС да се състои изцяло от новоизбрани народни представители;

- Третият вариант – да не съществува ВНС, а промените в Конституцията да се извършват от обикновеното Народно събрание с едно квалифицирано мнозинство от три четвърти;

- Четвъртият вариант – промените в Конституцията да се извършнат от народните представители от Народното събрание плюс едно условно наречено „допълнително тяло“, което да включва съдиите от Върховния касационен съд и Върховния административен съд, областните управители и бившите президенти;

- Петият вариант – промените в Конституцията, които засягат основните права и свободи на гражданите, формата на държавно устройство и формата на държавно управление да са в компетенциите на Великото Народно събрание, а останалите промени да се извършват от обикновеното Народно събрание.

В процеса на обсъждане на тези предложения са били изказани множество и различни по своето естество становища. По-важните от тях са:

- Великото Народно събрание е една историческа традиция в България и е орган закрепен още в Търновската конституция. Неговото запазване е въпрос на приемственост и историзъм в развитието на страната. ВНС е оригинална българска държавно-правна институция. Обикновеното Народно събрание, което ще прилага Конституцията не трябва да има власт над нея. Друг орган, по-голям от Народното събрание, трябва да може да се разпорежда с текстовете на Конституцията – най-добре е това да става от ВНС, избрано по демократичен път.

- Необходимо е да се приложи принципът за силното квалифицирано мнозинство за изменение и допълнение на Конституцията от обикновеното Народно събрание. За решаване въпроса за изменение на територията, въз основа на механизмите на Конституцията, да се проведе национален референдум.

- Великото Народно събрание е продължител на българската конституционна традиция. То трябва да се състои от народните представители от обикновеното Народно събрание и от допълнително избрани депутати, които ще бъдат „като законсервирани“ и при нужда ще бъдат свиквани, за да вземат определени решения.

- Да се вземе принципно решение дали Великото Народно събрание да остане като орган в Конституцията. Ако този орган се запази, тогава вече да се обсъждат и какви да са компетенциите на ВНС.

- Великото Народно събрание не изразява нещо по-различно от онова, което е присъщо за всяко едно Народно събрание. Депутатите в едно НС за израз политическа воля. Избирането на ВНС с увеличен брой членове само ще доведе до увеличаване с някакъв коефициент на броя на народните представители, но отношението между политическите сили ще бъде същото.

- Великото Народно събрание е необходимо като орган с такива компетенции, които са свързани с най-съществените промени в Конституцията. Необходим е утежнен ред за промяна в Конституцията, който символизира, а и реално отразява различието между учредителната и учредената власт. Учредителната власт, която изразява идеята за народния суверенитет и учредените власти, измежду които е и парламентът, които се занимават с управлението на страната.

- Великото Народно събрание е един печален рецидив от тоталитарния начин на мислене, според който, който държи мнозинството, той вече управлява. Всеки следващ парламент трябва да е на базата на свободни избори, на базата на свободно изразена политическа воля на народа. Въвеждането на мнозинството от три четвърти от гласовете на народните представители за извършване на промяна в Конституцията ще представлява един опростен вариант за една наистина отворена Конституция.

- Необходим е по-модерен ред за изменение на Конституцията, чрез предвиждането на една специална процедура, която да дава гаранции за стабилност на основния закон. Това може да стане и в рамките на дейността на обикновеното Народно събрание, чрез квалифициран кворум, квалифицирано мнозинство и т.н. – това е по-модерния регламент за ревизия на Конституцията. Великото Народно събрание има смисъл само при приемане на нова Конституция.

- Трябва да се отчита разликата между Учредителното събрание и Великото Народно събрание. ВНС не е един инцидентен акт, а едно състояние, до което се е прибегвало неколкократно. Възможна е хипотеза при която обикновеното Народно събрание с една квалифицирана, усложнена процедура да према промени в Конституцията, но най-важните въпроси да се решават от Велико Народно събрание.

Сравнителният анализ на гореизложените становища и приетите разпоредби в сега действащата Конституция показва, че конституционният законодател е възприел частично някои от предложените идеи, други е доразвил и допълнил, а трети е оценил като неподходящи и те не са намерили място в уредбата на конституционната ревизия, съдържаща се в Глава девета на основния закон.

Необходимо да се посочи и още един факт, който също е от значение за пълния анализ на разпоредбите, касаещи конституционните промени. Народните представители от 7-то Велико Народно събрание са се отказали първоначалната своя идея всички изменения и допълнения в Конституцията да стават от Велико Народно събрание и това да е уредено в самостоятелна глава в основния закон. Това е довело до създаването на сегашната Глава девета от Конституцията. Конституционният законодател е преценил, че уредбата по този нов начин е по-удачна и съобразена с перспективите за развитие на страната. Изходното положение, което се е приело, че Конституцията като основен закон трябва да има по-голяма стабилност и отгук – по-утежнен ред за нейната ревизия. Идеята е намерила своя юридически израз с двойния режим за извършване на промени – изменения и допълнения в Конституцията да могат да се извършват от обикновеното Народно събрание с квалифицирано мнозинство, а Великото Народно събрание да се свиква за приемане на нова Конституция и извършване на особено важни промени в основния закон.

### **3.3. Общ режим на ревизия на Конституцията – промени, извършвани от Народното събрание.**

Първият, общият режим, установен в правната уредба на конституционната ревизия, е свързан с изменения и допълнения на Конституцията от Народно събрание. Актът, с който се изменя или допълва Конституцията, е закон, който трябва да се приеме от парламента. В този случай обаче не се прилагат процедурните правила на обикновения законодателен процес, а се предвижда различна, по-сложна процедура, която служи като гаранция за правилното решаване на този важен въпрос.

По действащата ни конституционна уредба, съгласно чл. 154, ал. 1 от Конституцията, правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една

четвърт от народните представители и на президента. Сравнявайки тази разпоредба с текста на чл. 87, ал. 1 от основния закон, веднага забелязваме различие в субектите, които имат право на законодателна инициатива когато става въпрос за обикновен законопроект и за законопроект за ревизия на Конституцията. Конституционният законодател е предвидил, че не всеки народен представител, а най-малко 60 народни представители, и не Министерският съвет, а президентът на Република България са оправомощените субекти, които могат да предлагат ревизия на Конституцията.

Според чл. 154, ал. 2 от Конституцията, предложението за ревизия на Конституцията се разглежда от Народното събрание не по-рано от един месец и не по-късно от три месеца след постъпването му.

Народното събрание приема закон за ревизия на конституционните разпоредби с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни, съгласно разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията. Приемането на тази разпоредба е било съпроводено с оживени дебати в 7-то Велико Народно събрание относно това какво да бъде квалифицираното мнозинство. Обсъждани са били две основни предложения – за мнозинство от две трети и за мнозинство от три четвърти - от всички народни представители. Комисията за изработване проект на Конституция на България е подкрепяла изискването за мнозинство от две трети, но в пленарната зала са били направени изказвания, които подкрепят мнозинство от три четвърти, като стабилна гаранция, че няма да се правят прибързани промени в основния закон, а направените такива ще са плод на действителен парламентарен консенсус. При провеждане на гласуването предложението за квалифицирано мнозинство от две трети не е било прието, което е наложило текстът да бъде прегласуван на следващо заседание отново и е било прието мнозинството от три четвърти от всички народни представители.

Изискването за това квалифицирано мнозинство е съчетано с квалифициран брой на гласуванията в парламента, което съществено отличава процедурата по приемането на този законопроект от обикновения законодателен процес.

Законът за изменение и допълнение на Конституцията се приема от Народното събрание с мнозинство три четвърти от всички народни представители, съгласно чл. 155, ал. 1, но конституционната уредба не дава отговор на въпроса дали това мнозинство е необходимо и за трите гласувания. Наложилата се парламентарна практика при извършваните досега промени в Конституцията е, че Народното събрание със свое решение приема правила за процедурата относно законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Тези правила в детайли описват самата процедура, като се имат предвид различията с обикновения законодателен процес. Особеното в случая е,

че тези правила се прилагат за конкретен законопроект за конституционни промени и се приемат *ad hoc* от Народното събрание, като изрично в тях се посочва за кой точно законопроект се прилагат.

Всички горесцитирани процедурни правила съдържат разпоредби, според които квалифицираното мнозинство от три четвърти от всички народни представители се изисква и за трите гласувания, за да може законопроектът за ревизия на Конституцията да бъде приет от Народното събрание. Те, както и приетите вече поправки в основния ни закон, са детайлно разгледани в следващата глава на настоящото изложение.

Чл. 155, ал. 2 от Конституцията постановява, че ако предложението за изменение и допълнение на Конституцията получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, то се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца, като при новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. Тази разпоредба е своеобразен коректив на процедурата за гласуване на закона, с който се прави ревизия на Конституцията. Посредством нея се избягват усложненията, които биха настъпили, ако след първото гласуване предложението за изменение и допълнение на Конституцията не получи изискуемото квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители и цялата процедура трябва да започне отначало с нова законодателна инициатива. Конституционният законодател е предвидил, че процедурата може да продължи нататък, ако за предложението са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. В този случай сме изправени пред изискване за ново квалифицирано мнозинство, като се поставят и нови срокове, в които предложението може да се постави за ново разглеждане. Осъществяването на хипотезата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията води автоматично до удължаване на срока, в който трябва да бъдат приети измененията и допълненията на основния ни закон, като отново имаме точно и ясно фиксиране на този срок. При новото разглеждане, предложението за изменение и допълнение на основния закон ще се счита за прието ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители. От прочита на конституционните текстове не става ясно и още нещо, което представлява важен за процедурата по ревизия на Конституцията въпрос, а именно от коя фаза на законодателния процес ще започне новото разглеждане на законопроекта, когато сме изправени пред хипотезата на чл. 155, ал. 2. от основния ни закон. В цитираните по-горе *ad hoc* процедурни правила може да бъде намерен отговорът на този въпрос, разбира се си при уговорката, че те са били приложими към конкретния законопроект за конституционни промени.

В случай, че при провеждане на първото гласуване на предложението за ревизия на Конституцията, то не бъде подкрепено от гласовете на три четвърти от всички народни представители, но и не получи не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се счита за отхвърлено и тогава е необходимо цялата процедура да започне отначало. Очевидно е, че това правило важи и в случаите, когато резултатът от гласуването спадне под минимално изискуемото квалифицирано мнозинство от две трети от всички народни представители при провеждане на второто или третото гласуване.

Конституцията постановява, че законът, с който се изменят и допълват нейни разпоредби трябва да бъде приет на три гласувания, които обаче трябва да се проведат в различни дни – чл. 155, ал. 1 от Конституцията. Съгласно чл. 88, ал. 1 от Конституцията, обикновените закони се приемат с две гласувания, които се провеждат на отделни заседания, но по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат и в едно заседание. Веднага се установява различие в процедурата, което се свежда до усложняване на реда за гласуване на законопроекта за ревизия на Конституцията. Конституционният законодател изрично е посоллил, че гласуването се провежда винаги в три различни дни, като изключения тук не са предвидени. Това е още една процедурна гаранция за правилното решаване на сложния и отговорен въпрос за изменение и допълнение на основния закон. Текстът на чл. 155, ал. 1 от Конституцията не дава отговор на въпроса в каква точно определена последователност във времето трябва да бъдат тези три различни дни. Естествено е, че те трябва да бъдат съобразени със сроковете, поставени чл. 154, ал. 2 и чл. 155, ал. 2 от Конституцията, но само това не е достатъчно за провеждането на процедурата по ревизия на Конституцията. В посочените по-горе *ad hoc* процедурни правила е посочено точно как се провеждат трите гласувания, както и как се разполагат те в три заседания на Народното събрание в различни дни. Освен това в “Правилата” се определя изрично комисията на парламента, която ще разглежда предложението и ще бъде водеща по него, установен е реда, по който се правят допълнителни писмени предложения от народните представители, както и начинът, по който се провеждат гласуванията в Народното събрание.

Съгласно чл. 156 от Конституцията законът за изменение и допълнение на Конституцията се подписва и се обнародва от председателя на Народното събрание в “Държавен вестник” в седемдневен срок от приемането му. Тази разпоредба решава по различен начин, в сравнение с обикновения законодателен процес, въпроса с промулгацията на закона за ревизия на Конституцията. Президентът не участва в промулгацията, а освен това няма право да налага санкцията, предвидена в чл. 101 от Конституцията. Това ограничение на неговите правомощия е предвидено дори и в случаите, когато той не е

упражнил правото си на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията, а това са направили една четвърт от народните представители. Председателят на Народното събрание е оправомощен да промулгира закона и да го обнародва в “Държавен вестник”. Законът се обнародва в Официалния раздел на “Държавен вестник”, съгласно чл. 4, ал. 1 от Закона за “Държавен вестник”.

Особеност на реда за поставяне в действие на закона за изменение и допълнение на Конституцията е и това, че той се обнародва в 7-дневен срок, за разлика от обикновените закони, които се обнародват в 15-дневен срок. Внимателният прочит на чл. 88, ал. 3 и чл. 156 от Конституцията дава отговор на въпроса от кога започва да тече този срок. Срокът по чл. 156 от Конституцията започва да тече “от приемането”, докато срокът по чл. 88, ал. 3 започва да тече “след приемането” (**Курсивът е мой – Хр. П.**). Разлика обаче не съществува относно влизането в сила на закона – и обикновените закони, и законът за ревизия на Конституцията влизат в сила три дни след обнародването им, освен ако в тях не е определен друг срок, съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

#### **3.4. Специален режим на ревизия на Конституцията – промени, извършвани от Велико Народно събрание**

Вторият, специалният режим, установен в правната уредба на конституционната ревизия, е свързан с изменения и допълнения на Конституцията или приемане на нова Конституция от Велико Народно събрание. Чл. 153 от Конституцията подчертава, че то има специално предоставени правомощия, а те са посочени и изчерпателно изброени в чл. 158 от Конституцията. Анализ на тези правомощия е направен в Глава четвърта на настоящото изложение.

Великото Народно събрание се състои от 400 народни представители, съгласно чл. 157 от Конституцията. Чл. 157 определя още и че „*те се избират по общия ред*“. При приемането на тази разпоредба, във 7-то Велико Народно събрание се е обсъждал въпросът дали тези 400 депутати да са изцяло новоизбрани или ВНС да се състои от 400 народни представители, от които 240 са народните представители от действащото обикновено Народно събрание, а останалите 160 депутати да са избрани по общия ред. Конституционният законодател обаче е заел принципната позиция, че и 400-те народни представители трябва да бъдат новоизбрани и в този смисъл е било неговото решение при приемане разпоредбата на чл. 157 от Конституцията. Внимателният прочит на стенографските дневници на 7-то Велико Народно събрание довежда и до още един извод – под „*избрани по общия ред*“ се е имало предвид избирането на тези 400 народни представители във ВНС да става по същия ред, по който за в бъдеще ще се избират

депутатите в обикновеното Народно събрание. Нормативната уредба при произвеждането на последващи парламентарни избори в Република България обаче сочи в друга насока. Никъде в изборното законодателство, касаещо парламента, визирайки Закона за избиране на народни представители, общински съветници и кметове (отменен), Закона за избиране на народни представители (отменен) и в сега действащия Изборен кодекс, не се съдържат разпоредби, уреждащи избирането на 400 народни представители във ВНС по начина, по общия ред, по който се избират депутатите в обикновеното Народно събрание. Частично обяснение на така очертаня проблем може да се даде с наличието на един интересен факт – в правния мир все още действа Законът за избиране на Велико Народно събрание, по който през 1990 г. са се произвели изборите за 400 депутати в 7-то ВНС, което е приело сега действащата Конституция. Дали поради „законодателен пропуск“ или по други причини, този закон и до днес не е отменен. Като се има предвид обаче, че към настоящия момент в Република България действат Изборен кодекс и Закон за избиране на Велико Народно събрание, може да се направи изводът, че ЗИВНС установява специален ред, в сравнение с общия ред, предвиден в ИК. Ако хипотетично се стигне до хипотезата да се свикват избори за ВНС към днешна дата, удачен вариант би бил Народното събрание, освен с вземането на решение по чл. 160, ал. 1 от Конституцията, да се ангажира и с още нещо – отменяне на ЗИВНС и извършване на съответните изменения и допълнения в ИК, така че да се уреди по общия ред избирането на 400 народни представители във ВНС.

Правото на инициатива за внасяне на законопроект, касаещ въпросите, посочени в чл. 158 от Конституцията имат най-малко една втора от всички народни представители и президентът – чл. 159, ал. 1 от Конституцията. Конституционният законодател е увеличил значително изискването за определен брой депутати, които могат да внесат проект за ревизия на определени конституционни разпоредби или проект за нова Конституция, като отново е предоставил това право и на президента на Република България.

Ако парламентът прецени, че предложената конституционната ревизия е наистина важна или че приемането на нова Конституция е изключително необходимо, той с мнозинство от две трети от общия брой народни представители ще вземе решение за провеждане на избори за Велико Народно събрание – чл. 160, ал. 1 от Конституцията. От разпоредбите на чл. 159, ал. 1 и чл. 160, ал. 1 от основния ни закон може да се направи изводът, че конституционният законодател придава на инициативата по чл. 159, ал. 1 от Конституцията, значението на предложение за гласуване на решение по чл. 160, ал. 1 от Конституцията. Неясен обаче остава въпросът защо в разпоредбата на чл. 159, ал. 2 от Конституцията се говори само за “изменение на действащата” без да казва “и допълнение” и дали в посочените срокове Народното събрание трябва да разгледа (и съответно да се

произнесе с решение) само “проектът за нова Конституция или за изменение на действащата, както и за промени в територията на страната по чл. 158” или тези срокове важат и за всички останали предложения за ревизия на Конституцията, посочени в чл. 158 от Конституцията.

След като Народното събрание с мнозинство две трети от всички народни представители вземе решение за произвеждане на избори за Велико Народно събрание, президентът на Република България в 3-месечен срок след това решение е длъжен да насрочи изборите за ВНС. Чл. 160, ал. 3 от Конституцията предвижда, че с произвеждането на изборите за Велико Народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват. Тази разпоредба има автоматично действие, защото функционирането на два парламента едновременно не е предвидено по действащото ни конституционно право.

В чл. 161 от Конституцията се казва, че “Великото Народно събрание приема решение по внесените проекти”. Имайки предвид разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията където се говори за “закон за изменение или допълнение на Конституцията” може да се направи изводът, че и актът, с който Великото народно събрание ще приеме измененията и допълненията в Конституцията, е **закон**. Когато Великото Народно събрание приема нов основен закон, то приема **Конституция**. Великото Народно събрание може да приема и **решения**, с които да осъществява другите свои правомощия.

Процедурата за гласуване на законопроекта за ревизия на Конституцията или за приемане на нова Конституция от Великото Народно събрание е уредена пестеливо в разпоредбата на чл. 161 от основния ни закон. Отново са предвидени три гласувания в различни дни, като необходимото квалифицирано мнозинство за приемане на законопроекта е две трети от всички 400 народни представители.

Конституционният законодател тук не е предвидил никаква “резервна” възможност за приемане на предложението, ако за него са гласували по-малко от две трети от всички народни представители, както това е предвидено в разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията.

Чл. 162, ал. 2 от основния ни закон съдържа един коректив, като предвижда, че в неотложни случаи Великото Народно събрание може да изпълнява функциите и на Народно събрание, тоест тогава то ще може да приема и обикновени закони. За да се приведе в действие тази разпоредба е необходимо Великото Народно събрание да се произнесе изрично със свое решение. Такова е и разбирането на конституционния законодател – становището на Комисия за изработване проект на Конституция на България, както и изказванията на народните представители при обсъждането на тази разпоредба в 7-то Велико Народно събрание, са в този смисъл. Като допълнителен довод в подкрепа на това разбиране се е изтъкнало и това, че ако Великото Народно събрание бива свикано с цел създаването на

нова Конституция, това ще става в един продължителен период от време, в който страната не може да стои без обикновеното текущо законодателство.

Правомощията на Великото Народно събрание се прекратяват, след като то окончателно се произнесе по въпросите, за които е избрано. В този случай президентът насрочва избори по реда, определен със закон, гласи чл. 162, ал. 3 от Конституцията.

Съгласно чл. 163 от Конституцията, актовете на Великото Народно събрание се подписват и обнародват от неговия председател в седемдневен срок от приемането им. Конституционният законодател е уредил въпросът с промулгацията и обнародването на актовете на Великото Народно събрание, по аналогичен начин, както това е предвидено за приетия от обикновеното Народно събрание закон за ревизия на Конституцията. Президентът на Република България отново е лишен от участие в крайната фаза на този усложнен процес. Председателят на Великото Народно събрание е оправомощен да промулгира неговия акт и да го обнародва в “Държавен вестник”.

В детайли правната същност, правомощията и законодателният процес, протичащ във Великото Народно събрание са разгледани в Глава четвърта на настоящото изложение.

### *Глава трета*

## **РЕВИЗИЯ НА КОНСТИТУЦИЯТА ОТ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ. ОСЪЩЕСТВЕНИТЕ ЧЕТИРИ ПОПРАВКИ НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

### **1. Особен законодателен процес. Конституционна уредба и процедурни правила, приемани при отделните промени на КРБ**

Общият режим, установен в правната уредба на конституционната ревизия, е свързан с изменения и допълнения на Конституцията от Народно събрание. В този случай обаче не се прилагат процедурните правила на обикновения законодателен процес, а се предвижда различна, по-сложна процедура, която служи като гаранция за правилното решаване на този важен въпрос. Различията от обикновения законодателен процес са свързани със субектите, които имат правото на инициатива за внасяне на законопроект за изменение или допълване на Конституцията, със сроковете, в които този законопроект трябва да бъде разгледан от парламента, с мнозинството, което трябва да приеме закона, с броя на гласуванията, които следва да бъдат проведени, както и с обнародването на вече приетия закон за изменение и допълнение на Конституцията.

Изводът, които може да се направи е, че става дума за един особен законодателен процес, принципно уреден в чл. 154-156 от Конституцията и съществено отличаващ се от

обикновения законодателен процес. В конституционноправната теория се приема, че законите с които се внася изменение в съдържанието на основния закон, с които се осъществява ревизия на Конституцията, спадат към т.нар. конституционни закони. Законът за изменение и допълнение на Конституцията е акт на Народното събрание, но не е форма на обикновено законодателство, а на конституционна ревизия.

Парламентарната практика при осъществените досега Четири поправки на Конституцията показва няколко принципно еднакви момента при извършването на конституционната ревизия:

- Със свое решение Народното събрание създава Временна комисия, която да се занимава с подготовка на предложения за промени в Конституцията и/или с проекта на закона за изменение и допълнение на Конституцията. Тази комисия е с особена правна природа - притежава всички качества на постоянна парламентарна комисия, но е специализирана с особено значим предмет – придвижване на проекта за конституционни промени през отделните законодателни фази в Народното събрание. Временната комисия се създава със срок, който не е абсолютно точно фиксиран – докато се приеме, респективно отхвърли проектът за конституционни поправки;

- Временната комисия изработва и приема с решение свои вътрешни правила, които уреждат организацията и дейността и.

- При Първата и Втората поправка на Конституцията Временната комисия е тази, която подготвя предложенията за промени в основния закон, оформя ги като законопроект, предоставя го на народните представители за подписване и внася в деловодството на Народното събрание надлежно оформения и подписан законопроект.

- При Третата и Четвъртата поправка Временната комисия се създава след като в Народното събрание вече е внесен от група народни представители съответният проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България.

- Народното събрание приема *ad hoc* процедурни правила, действащи за обсъждането и приемането на конкретния законопроект. Тези правила като проект са изготвени от Временната комисия, на която това задължение е вменено с решението за създаването и.

- В този особен законодателен процес водещата комисия по законопроекта не се определя от председателя на Народното събрание, както е при обикновените законопроекти, а въпросните процедурни правила определят, че водеща комисия по такъв законопроект за промени в Конституцията е Временната комисия, създавана с решение на Народното събрание по повод на всеки такъв законопроект. Това показва още веднъж, че *ex lege* на Временната комисия се придава особено правно качество – да работи като постоянна комисия в тази фаза на този особен законодателен процес.

- Ad hoc приетите процедурни правила в детайли уреждат спецификите на законодателния процес при приемането на отделните конституционни поправки.

## **2. Стадии на законодателния процес.**

### **2.1. Законодателна инициатива**

Съгласно чл. 154, ал. 1 от Конституцията правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители и на президента. Изискването за „една четвърт от народните представители“ е познат в Конституцията подход за съвместно упражняване на права от народните представители, когато се поставят жизненоважни проблеми за държавата и обществото. С разпоредбата на чл. 154, ал. 1 от Конституцията се създава изключение от общото правило, че президентът е лишен от правото да внася проекти за обикновени закони в Народното събрание.

Законопроектът за изменение и допълнение на Конституцията, придружен с мотиви се внася в деловодството на Народното събрание и се завежда със съответния входящ номер. Срокът за разглеждането му по чл. 154, ал. 2 от Конституцията започва да тече от внасянето на законопроекта – това е уредено във всички прилагани досега процедурни правила при извършване на Четирите поправки в основния закон.

### **2.2. Стадий на комисия**

Съгласно процедурните правила, прилагани и при Четирите поправки на Конституцията, законопроектът за ревизия на основния закон се разглежда от Временната комисия, която изготвя доклад по него. След като Народното събрание изслуша доклада на водещата комисия и мотивите на вносителите се провежда първото гласуване по законопроекта. Това означава, че тук е възприето правилото от обикновения законодателен процес, че „стадият комисия“ предхожда стадия „първо четене“ на законопроекта.

Временната комисия е тази, която приема писмените предложения на народните представители, след приемането на първо четене на законопроекта за конституционни промени. Тя изготвя доклад, който обобщава направените писмени предложения от народните представители и в който се посочва становището на комисията по тях. Докладът се представя на депутатите преди започване на второто четене на законопроекта. Между второто и третото четене на законопроекта Временната комисия може да прави само редакционно-технически поправки в текста. Обсъждането и гласуването на законопроекта за ревизия на

Конституцията на първо и второ четене се извършва при условията и по реда, предвидени в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание. Тоест Временната комисия изпълнява всички функции на водещата комисия в тези фази на законодателния процес. Тези основни положения за работата на Временната комисия са заложени във всички прилагани досега процедурни правила при извършване на четирите поправки на Конституцията.

### 2.3. Пленарни четения

Чл. 155, ал. 1 от Конституцията постановява, че законът, с който се изменят и допълват нейни разпоредби трябва да бъде приет на три гласувания, които обаче трябва да се проведат в различни дни.

Според процедурните правила, прилагани и при Четирите поправки на Конституцията, при първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост. Народните представители се изказват по основните положения на законопроектите, като обсъждането протича при условията и по реда, предвидени за обсъждане на обикновените законопроекти при първо гласуване – тоест има препращане към разпоредбите на ПОДНС, уреждащи обикновения законодателен процес в тази му фаза.

Законопроектът е приет на първо гласуване, ако за него са гласували три четвърти от всички народни представители.

Народните представители могат да правят писмени предложения за изменение и допълнение в приетия на първо гласуване законопроект в определен срок (при приемането на Първата и Втората поправка този срок е бил 7-дневен, а при приемането на Третата и Четвъртата поправка - 14-дневен). Принципно положение, залегнало в процедурните правила е, че не се разглеждат предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

При второто гласуване законопроектът се обсъжда и приема текст по текст, при условията и по реда на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание - тоест отново има препращане към разпоредбите на ПОДНС, уреждащи обикновения законодателен процес в тази му фаза.

Законопроектът се смята за приет на второ гласуване, ако **за всеки текст** са гласували три четвърти от всички народни представители.

Между второ и трето гласуване не се правят предложения по текстовете.

Третото гласуване е гласуване на законопроекта в цялост. Особеност тук е, че гласуването е поименно – процедура, която има своята уредба в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Законопроектът е приет на трето гласуване, ако за него са гласували три четвърти от всички народни представители.

Тук трябва да се отбележи и една съществена разлика в приложените процедури при отделните конституционни промени. В процедурните правила по които са се извършили първите две поправки на Конституцията липсва уредба относно развитието на този особен законодателен процес при наличието на хипотезата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията. В процедурните правила за Третата и Четвъртата поправка този пропуск не е направен и това е предвидено в тях.

#### **2.4. Обнародване и влизане в сила**

Разпоредбата на чл. 156 от Конституцията гласи, че законът за изменение и допълнение на Конституцията се подписва и се обнародва от председателя на Народното събрание в “Държавен вестник” в 7-дневен срок от приемането му. Веднага може да се направи изводът, че в сравнение с обикновения законодателен процес, въпросът с промулгацията на закона за ревизия на Конституцията е решен по различен начин. Държавният глава не участва в промулгацията, а освен това няма право да налага и своето отлагателно вето, предвидено в чл. 101 от Конституцията. Президентът е потенциален субект на правото на законодателна инициатива за ревизия на Конституцията и именно поради това той не може да промулгира този закон, нито да наложи санкцията си върху него. Такава е тенденцията на съвременния конституционализъм, която е възприета и от създателите на нашата Конституция.

Председателят на Народното събрание е оправомощен да промулгира закона и да го обнародва в официалния раздел на “Държавен вестник”, съгласно чл. 4, ал. 1 от Закона за “Държавен вестник” .

Особеност на реда за поставяне в действие на закона за изменение и допълнение на Конституцията е и това, че той се обнародва в 7-дневен срок, за разлика от обикновените закони, които се обнародват в 15-дневен срок.

Относно влизането в сила на Закона за изменение и допълнение на Конституцията – и обикновените закони, и законът за ревизия на Конституцията влизат в сила три дни след обнародването им, освен ако в тях не е определен друг срок, съгласно разпоредбата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

### **3. Осъществените четири поправки на КРБ**

В четири отделни подточки са разгледани извършените Четири поправки в Конституцията – през 2003, 2005, 2006, 2007 г. Посочена е хронологията на най-важните обществени и политически събития и фактори, довели до приемането на съответните промени. Изложени са поотделно четирите закона ревизия на Конституцията, а също така е направен анализ на всяка една от промените в основния закон.

### **4. Неосъществени поправки в Конституцията**

Пълнотата и обективността при изследването на поправките в Конституцията налагат да се отбележи и фактът, че освен четирите осъществени промени в основния закон в най-новата конституционна история има и няколко неосъществени опита за конституционна ревизия, както и една процедура по промяна на Конституцията, която в момента е „на ход“.

4.1. За първи път предложения за промени в Конституцията на Република България започват да постъпват по време на легислатурата на 36-то Народно събрание. Те са шест на брой и биват внесени в парламента хронологично, както следва:

- Първият проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е внесен в парламента на 30 октомври през 1992 г

- Вторият проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България е внесен в Народното събрание на 19 януари 1993 г.

- На 18 март 1993 г. в Народното събрание е внесен третият законопроект за изменение и допълнение на Конституцията.

- Четвъртият законопроект за изменение и допълнение на Конституцията е внесен в Народното събрание на 2 юли 1993 г.

- Петият проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията е внесен в парламента на 20 май 1994 г.

- Шестият проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията е внесен в 36-то Народно събрание на 1 август 1994 г.

Първото обсъждане на конституционните промени се прави на 410-то заседание на 36-то Народно събрание, на 15 септември 1994 г. Народните представители започват обсъждане обаче само и единствено по последния, шести законопроект за конституционни промени. Становището на Законодателната комисия е, че останалите пет законопроекта не се вписват в срока, предвиден в чл. 154, ал. 2 от Конституцията, тъй като са минали повече „от три месеца след постъпването“. Единственият законопроект, който отговаря на сроковете по чл. 154, ал. 2 от основния закон, според Законодателната комисия е последният

законопроект. При провеждането на обсъжданията и провеждането на първото гласуване по принцип на законопроекта, той е приет. При провеждането на второто четене на законопроекта, което съгласно Процедурните правила трябва да стане текст по текст, биват обсъждани два варианта. При второто гласуване обаче нито един от вариантите не събира необходимото мнозинство от 180 гласа – гласовете попадени и за двете предложение на стигат даже и за прилагането на „спадащотот мнозинство“, предвидено в чл. 155, ал. 2 от Конституцията. С това се счита, че предложенията са отхвърлени и се преустановява процедурата – обсъждането на конституционните промени в 36-то Народно събрание приключват до тук.

4.2. Следващо предложение за ревизия на Конституцията е направено по време на легислатурата на 38-то Народно събрание. На 20 декември 2000 г. в Народното събрание постъпва законопроект за изменение и допълнение на Конституцията с вх. № 054-01-133, подписан от 83 народни представители.

Председателят на Народното събрание е разпределил законопроекта и го е възложил за проучване на две постоянни парламентарни комисии – Комисията по правни въпроси и законодателство срещу корупцията, която е определена за водеща комисия, и Комисията по местното самоуправление, регионалната политика и благоустройството. След обсъждането му в постоянните комисии, той е бил поставен на дневен ред за разглеждане от Народното събрание през февруари 2001 г. – бил е спазен срокът, определен в чл. 154, ал.2 от Конституцията. При провеждането на първото гласуване, Народното събрание е отхвърлило законопроекта.

4.3. Следващо предложение за ревизия на Конституцията е направено в края на легислатурата на 40-то Народно събрание. На 30 януари 2009 г., в Народното събрание постъпва проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията с вх. № 954-01-23

Тук трябва да се отбележи, че това предложение за промени е внесено след приемане от парламента на Четирите поправки в основния закон. Интересен и заслужаващ внимание е фактът, че за разлика от предишните четири изменения и допълнения на Конституцията, в този случай Народното събрание не избира Временна комисия по този законопроект, нито приема ad hoc Процедурни правила за разглеждането му. Законопроектът е внесен за обсъждане на първо гласуване в пленарна зала на 4 март 2009 г. и е отхвърлен още на първо четене на 5 март 2009 г.

4.4. Най-актуалното от към време предложение за промени в Конституцията е направено по време на легислатурата на сега действащото 41-во Народно събрание. На 26 май 2011 г. в Народното събрание постъпва проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията с вх. № 154-01-50. Със свое Решение от 1 юни 2011 г. Народното събрание

създава Временна комисия за обсъждане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, вх № 154-01-50, внесен от група народни представители. На 8 юни 2011 г., по предложение на Временната комисия, Народното събрание със свое решение приема ad hoc Правила за процедурата относно обсъждане и приемане на Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България № 154-01-50 от 26 май 2011 г.

На 28 юли 2011 г. по време на 261-то заседание на 41-то Народно събрание законопроектът е разгледан в пленарна зала за първо гласуване. След дебатите по него, заседанието е прекратено и гласуването е отложено поради липсата на кворум в пленарната зала.

### *Глава четвърта*

## **РЕВИЗИЯ НА КОНСТИТУЦИЯТА ОТ ВЕЛИКО НАРОДНО СЪБРАНИЕ**

### **1. Правна същност на Великото Народно събрание. Начало и край на пълномощията.**

1.1. Великото Народно събрание по сега действащата Конституция е орган на учредителната власт, който в дейността си се ръководи от основния закон и притежава конституционно установена компетентност. Правната фигура на ВНС е изключението от общото правило, залегнало в чл. 153 от основния закон. В правната доктрина се поддържа становището, че разпоредбите на чл. 156-163 от Конституцията, бидейки изключение от общото правило, следва да се тълкуват ограничително, а не разширително.

ВНС има точно определени в Конституцията права и задължения, точно определени правомощия – тоест властта му е суверенна, но в рамките на Конституцията. В по-новата българска правна литература Великото Народно събрание бива определяно нееднозначно, като титуляр на така наречената „първична” учредителна власт, но така също и като вторичен (произведен) орган на учредителната власт.

1.2. Интересен в теоретичен, а и в обществено-политически план, е въпросът, свързан с началото и края на пълномощията на Великото Народно събрание.

Чл. 160, ал. 3 от Конституцията предвижда, че с произвеждането на изборите за Велико Народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват. Тази разпоредба има автоматично действие, защото функционирането на два парламента едновременно не е предвидено по действащото ни конституционно право. От тук може да се направи изводът, че началото на легислатурата на ВНС е датата на произвеждането на изборите за Велико Народно събрание.

Кога обаче настъпва крят на пълномощията на ВНС? Според 162, ал. 3 от Конституцията, правомощията на Великото Народно събрание се прекратяват, след като то окончателно се произнесе по въпросите, за които е избрано. В този случай президентът насрочва избори по реда, определен със закон. Този пестелив текст отговаря частично на въпроса и то само когато ВНС безпроблемно е свършило своята работа.

В теоретичен аспект може да се разгледа и хипотезата при която ВНС действа в „неотложни случаи“, съгласно чл. 162, ал. 2 от Конституцията, и изпълнява функциите и на Народно събрание. В този случай също съществува известна неяснота относно момента, в който се прекратяват пълномощията му. Разбирането на конституционния законодател – становището на Комисия за изработване проект на Конституция на България, както и изказванията на народните представители при обсъждането на тази разпоредба в 7-то Велико Народно събрание, са в смисъл, че на Народното събрание трябва да се даде възможността „в неотложни случаи“ да приема и обикновени закони и това да става, **докато ВНС извършва работа по основната си задача (Курсивът е мой – Хр.П.)** – ревизирането на конституционните текстове. Основателно тогава е бил поставен и въпросът относно изясняването на това кои случаи са неотложни и кои не са, но волята на депутатите е натежала в друга насока и се е приело разбирането, че със самото си решение, че ще изпълнява функциите и на Народно събрание, ВНС ще трябва да реши кой е този „неоложен случай“.

## **2. Правомощията на Великото Народно събрание**

Великото Народно събрание, съгласно чл. 158 от Конституцията, може да приеме нова Конституция; да реши въпроса за изменение територията на Република България и да ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения; да реши въпроса за промяна във формата на държавното устройство и на държавното управление; да измени чл. 5, ал. 2 и 4 от Конституцията, уреждащи непосредственото действие на конституционните норми и прякото инкорпориране на международните договори, които са ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България; да измени чл. 57, ал. 1 и 3 от Конституцията, съдържащи разпоредби относно упражняването на основните права на гражданите и тяхната закрила; да измени и допълни Глава девета от Конституцията.

В изложението, в няколко отделни подточки са анализирани отделните правомощия на ВНС, като са очертани тяхното правно значение и основните им характеристики.

### 3. Законодателният процес във ВНС

Законодателната дейност на Великото Народно събрание е твърде оскъдно и пестеливо уредена в Конституцията. От внимателният прочит на чл. 161 – 163 на основния закон и от изложеното до тук, може да се направи заключението, че законодателната дейност във Великото Народно събрание може да се разглежда при наличието на две хипотези:

- Първата е, когато ВНС извършва законодателна дейност, като **не се занимава с никакви други въпроси (Курсивът е мой – Хр. П.)** – то или извършва ревизия на Конституцията по точки 3-5 от чл. 158 от основния закон, или решава въпроса за изменение територията на Република България и ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения (чл. 158, т. 2 от Конституцията), или приема нова конституция (чл. 158, т. 1 от Конституцията).

- Втората е, когато освен дейността си по ревизия на Конституцията, ВНС е преценило, че има налице «неотложен случай» и изпълнява функциите и на Народно събрание.

При първата хипотеза, законодателната дейност би следвало да протече в определена последователност, като се подчертаят няколко основни момента:

- Във ВНС има постъпил проект на акт, който е задвижил цялата процедура по ревизията. Този акт е внесен като проект от най-малко една втора от народните представители от доскоро действащото Народно събрание или от президента; той е послужил за основание НС с мнозинство две трети от общия брой народни представители да вземе решение за произвеждане на избори за ВНС; ВНС е конституирано и то започва да решава тези въпроси от Конституцията, за които е избрано. По този начин се задвижва правото на законодателна инициатива, като начална фаза на законодателния процес.

- Актът, който «идва от Народното събрание» и се превръща ex constitutio в проект, които трябва да бъде обсъден и гласуван във ВНС, може да бъде или проект на нова Конституция, или проекторешение за изменение територията на Република България, или законопроект за ратификация на международен договор, предвиждащ изменение на територията на страната, или законопроект за изменение или допълнение на Конституцията.

- Чл. 161 от Конституцията се казва, че “Великото Народно събрание приема решение по внесените проекти”, но това не означава, че се формата на акта, който трябва да се приеме от ВНС, е Решение. Имайки предвид разпоредбата на чл. 155, ал. 1 от Конституцията където се говори за “закон за изменение или допълнение на Конституцията” може да се направи изводът, че и актът, с който Великото Народно събрание ще приеме измененията и допълненията в Конституцията, е закон. Закон ще е и актът за ратификация на международен договор по чл. 158, т. 2 от Конституцията. Когато Великото Народно събрание приеме новия

основен и върховен закон в страната, този акт ще се нарича «конституция». ВНС може да приема и решения, когато решава въпроси за изменението на територията на страната. Наличието на тези акове е предопределено. Възможно е обаче ВНС да приеме с акт, който е «решение» своето ръководство, да приеме Правилник за организацията и дейността си, да избере своите комисии и да осъществява други правомощия, предвидени в Правилника му. Тези негови решения вече ще са продукт на «вътрешната му дейност».

- Процедурата за гласуване конституционната ревизия от Великото Народно събрание е уредена пестеливо в разпоредбата на чл. 161 от основния ни закон. Отново са предвидени три гласувания в различни дни, като необходимото квалифицирано мнозинство за приемане на проектите е две трети от всички 400 народни представители. Тук може да се постави въпросът за кворума по време на заседанията на ВНС, който никъде не е правно уреден. Неяснота съществува и по въпросите дали квалифицираното мнозинство от две трети от всички народни представители се изисква и за трите гласувания, както и за това точно как ще се провеждат трите гласувания, както и как ще се разполагат те в три заседания на Великото Народно събрание в различни дни. Отговор на тези и на други въпроси би следвало да даде Правилникът за организацията и дейността на Великото Народно събрание, който то трябва да приеме след конституирането си и в който трябва подробно, изчерпателно и ясно да бъде уредена процедурата по ревизия на Конституцията и по приемане на нова Конституция. Теоретично е възможно ВНС да не приема цял Правилник, който да урежда неговата дейност, а да приеме със свое решение само Процедурни правила, по подобие на тези, изпозвани от парламента при приемането на досегашните поправки в основния закон. Това обаче би следвало да се прецени много внимателно, професионално и отговорно, като се вземат под внимание характерът, значението и обема на предложените промени.

- Конституционният законодател тук не е предвидил никаква “резервна” възможност за приемане на предложението, ако за него са гласували по-малко от две трети от всички народни представители, както това е предвидено в разпоредбите на чл. 155, ал. 1 и 2 от Конституцията.

- Не е необходимо специално решение на Великото Народно събрание, а с осъществяването на самия юридически факт по приемането на конституционните промени, правомощията на ВНС се прекратяват автоматично и започва да тече срокът, в който президентът трябва да насрочи избори за обикновено Народно събрание. Кой е този срок обаче, Конституцията не определя в чл. 162, ал. 3. По аналогия би следвало този срок да е двумесечния срок по чл. 64, ал. 3 от Конституцията.

- Конституционният законодател е уредил въпросът с промулгацията и обнародването на актовете на Великото Народно събрание, по аналогичен начин, както това е предвидено за

приетия от обикновеното Народно събрание закон за ревизия на Конституцията. Съгласно чл. 163 от Конституцията, актовете на Великото Народно събрание се подписват и обнародват от неговия председател в седемдневен срок от приемането им. Президентът на Република България отново е лишен от участие в крайната фаза на този усложнен процес.

- Председателят на Великото Народно събрание е оправомощен да промулгира неговия акт и да го обнародва в официалния раздел на “Държавен вестник”, като тук трябва да се отбележи също, че не съществуват специални конституционни разпоредби относно влизането в сила на този акт. Прилагат се правилата на чл. 5, ал. 5 от Конституцията. Ако е приета нова Конституция, по правило в нейните Преходни и Заключителни разпоредби този въпрос би следвало да бъде решен.

При втората хипотеза, законодателната дейност съдържа в себе си известни различия и налага да се посочат няколко специфични момента:

- Великото Народно събрание със свое отделно решение, ще трябва да приеме, че е налице хипотезата на чл. 162, ал. 2 от Конституцията. Би следвало с това решение ВНС да определи точно за какъв «неотложен случай» става дума и кой от функциите на обикновеното Народно събрание ще изпълнява. Възможно е в решението си то да посочи и срок за продължителността на който ще работи и като НС.

- Използването на множественото число в изрза «в неотложни случаи» на чл. 162, ал. 2 от Конституцията предполага, че е възможно повече от един път ВНС да се признае с такова решение или с едно решение да посочи няколко неотложни случая.

- Неяснота съществува около въпроса за това кой внася подобно предложение във ВНС, как се разглежда то в пленарната зала и дали така внесеното проекторешение също трябва да се приеме с «мнозинство две трети от всички народни представители на три гласувания в различни дни.», съгласно чл. 161 от Конституцията.

- Вземането на решение от Великото Народно събрание, че то ще изпълнява функциите и на Народно събрание, само по себе си предполага, че ВНС ще трябва да приеме Правилник за организацията и дейността си, в който да се уредят детайлите в работата на парламента. Безспорно е, че в този случай задължително ще трябва да се уреди в този Правилник как парламента ще съчетава работата си като ВНС и като обикновено НС. При условие, че работейки като обикновено НС ще трябва да прима закони, ще е необходима и уредба на обикновения законодателен процес. Същото важи за парламентарния контрол, както и за други функции на обикновеното Народно събрание.

- Относно приетите актове трябва да бъде отчетена разликата дали те са приети от ВНС докато е работело по въпросите за които е избрано, т.е. докато е извършвало конституционна ревизия, или те са били приети докато е изпълнявало функцията на

обикновено НС. В първия случай ще се прилага разпредбата на чл. 163 от Конституцията относно промулгацията и обнародването на актовете на ВНС. Във втория случай би следвало да се прилагат правилата, залегнали в чл. 88, ал. 3 и чл. 98, т. 4 от Конституцията, като разбира се това е отразено и в Правилника на ВНС.

### *Глава пета*

## **РЕВИЗИЯТА НА КОНСТИТУЦИЯТА И КОНТРОЛЪТ ЗА КОНСТИТУЦИОННОСТ**

### **1. Правният проблем – конституционни аспекти.**

1.1. Към настоящия момент има Четири поправки в основния ни закон, направени от Народното събрание. Те са описани и анализирани в Глава трета на настоящото изложение. Интересен и заслужаващ внимание е фактът, че за пръв път с Решение № 7 от 13 септември 2006 г. Конституционният съд на Република България обяви за противоконституционен един от параграфите на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който бе създадена нова ал. 4 на чл. 129 от основния закон.

1.2. Въпросът за извършването на конституционна ревизия и упражняването върху нея на контрол за конституционност в правната доктрина не получава еднозначен отговор. Съществуват две основни гледни точки:

- Според едната, контролът е допустим, той е в пълно съответствие с чл.149, ал. 1, т. 2 от Конституцията - възможност за установяване от Конституционния съд на противоконституционност на законите на Народното събрание);

- Според втората, контролът не е допустим, тъй като конституционната ревизия е дело на учредителна власт, спрямо която конституционната юрисдикция няма компетентност да преценява актовете и.

Различните становища се дължат на различните схващания за правната природа на органите, които осъществяват конституционен контрол и техните правомощия, както и вижданията за това как правомощията им се съотнасят с идеите за народния суверенитет.

В българската конституционноправни литература също биват застъпвани становища, които се противопоставят. Едни автори заемат позицията, че конституционен контрол върху закон за ревизия на Конституцията е възможен доколкото Конституционният съд, като пазител на основния закон трябва да може да я брани и в случаите, когато ревизията е дело на вторичната учредителна власт – Народното събрание. Други считат, че Конституционният съд не може да се произнася по конституционността на законите за конституционна ревизия - те са приети от Народното събрание, но нямат самостоятелно

битие и се инкорпорират в Конституцията, т.е. стават част от нея, поради което КС не може да се произнася по тяхната конституционност, а може само да ги тълкува.

1.4. Поставяйки въпросът за конституционния контрол върху закон за ревизия на Конституцията, не бива да пропускаме факта, че КРБ изрично не предвижда възможността за контрол от Конституционния съд по отношение на закон за нейното изменение и допълнение.

В Решение № 3 от 10 април 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г. Конституционният съд, наред с тълкуването на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта "промени във формата на държавно устройство и на държавно управление", отговаря и на следния тълкувателен въпрос: „Подлежи ли на контрол за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията от страна на Конституционния съд закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание в нарушение на чл. 158, т. 3 от Конституцията?“. Диспозитивът на решението на КС в тази му част гласи: «Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 от Конституцията).»

В тази си част цитираното тълкувателно решение е своеобразен юриспруденциален принос за укрепване на позициите на Конституционния съд на Република България и за утвърждаване върховенството на Конституцията.

1.5. С цитираното тълкувателно решение Конституционният съд прави очертаване на обема на своето правомощие за обявяване на противоконституционност на закон, когато упражняването на това негово правомощие засяга закон за ревизия на Конституцията. В конкретния случай контролът за конституционност върху закона е възможен само за:

1) Спазване на формални изисквания за приемането му;

и

2) Спазване на материални изисквания относно съдържанието му.

Очертават се две основни области - контрол за конституционност във формален и в материален аспект.

1.5.1. Формалният контрол за конституционност се отнася до т.нар „външни белези“ на конституционния закон - редът по който се внася, обсъжда и приема (процедури, мнозинства, брой гласувания, обнародване) законът за конституционна ревизия. Те са очертани в членове 154 и 155 от основния закон.

Конституционният съд при евентуално разглеждане на искане за обявяване на противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията би следвало да прецени и провери дали са налице всички формални изисквания при процедурата по приемането на закона, като се имат в предвид горепосочените особености.

Вече беше посочено, че предвид пестеливостта на конституционния текст относно самата процедура по която се извършват промените в основния закон, Народното събрание със свое решение приема правила за процедурата относно законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Тези правила в детайли описват самата процедура, като се имат предвид различията с обикновения законодателен процес. В Глава трета беше очертана особената правна природа на тези правила - че се прилагат за конкретен законопроект за конституционни промени и се приемат *ad hoc* от Народното събрание, като изрично в тях се посочва за кой точно законопроект се прилагат. Бяха посочени приликите и различията в тях. Изводът, който тук се налага е, че при прилагането на формалния контрол за конституционност на закон за ревизия на Конституцията трябва да се имат предвид конкретните процедурни правила, които са се прилагали към конкретната конституционна поправка.

Наличието на още един факт също е наложително да бъде открито. Съществен елемент при изработването и приемането на конституционните поправки е и начинът, по който законът за изменение и допълнение на Конституцията се обнародва. Той е част от конституционно предвидената процедура за този вид закони и е уреден в чл. 156 от основния закон. И в мотивите, и в диспозитива на горесцитираното Решение № 3 от 10. 04. 2004 г. на Конституционния съд обаче липсва посочването на тази разпоредба като част от формалния контрол за конституционност, който съдът ще упражни в случая. Въпреки това, се налага изводът, че Конституционният съд е компетентен да упражнява контрол за спазването и на чл. 156 от Конституцията.

1.5.2. Материалният контрол за конституционност навлиза в съдържанието на закона. Той търси да установи дали редовният от към процедура конституционен закон съответства на Конституцията (или на конституционна разпоредба) и дали нарушава конституционни принципи и норми с материален характер. Той се прилага, когато трябва да се установи дали конституционните поправки в своето материално съдържание съответстват на основния ни закон. В Конституцията той е очертан в членове 153 и 158.

Спазването на разпоредбите на чл. 153 от Конституцията е предопределено и взаимосвързано с разбирането за смисъла и съдържанието на чл. 158. Най-важните въпроси по държавната уредба и промените в тях не могат да засягат материята, посочена в чл. 158, която е в правомощията на Велико Народно събрание.

1.6. В контекста на гореизложеното, заслужава да се отбележат и още два интересни и дискуссионни момента, които изрично нямат позитивноправна уредба:

- Първият е свързан с хипотезата на чл. 162, ал. 2 от Конституцията, при която Великото Народно събрание в неотложни случаи изпълнява функциите и на Народно събрание. Тук възникват два основни въпроса: **1)** Може ли ВНС в неотложни случаи да изпълни функциите на НС по Глава девета от Конституцията, като осъществи конституционна ревизия, която е в компетентността обаче не на ВНС, а на НС? и **2)** Възможно ли е законът на ВНС за конституционна ревизия по материята на НС да бъде атакуван за конституционносъобразност пред Конституционния съд?

- Вторият момент е свързан с конкретния, инцидентен контрол за конституционност по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Въпросът, който възниква тук е дали когато ВКС или ВАС трябва да приложат пряко конституционна разпоредба, която е била ревизирана с конституционен закон, и установят несъответствие между него и Конституцията, те ще спрат производството и ще сезират Конституционния съд?

## **2. Практиката на Конституционния съд на Република България**

Решенията на Конституционния съд на Република България, които кореспондират с темата за конституционната ревизия, условно могат да бъдат систематизирани и представени в две групи:

**Първата група** – това са решения на КС, които имат **пряка връзка** с материята за ревизия на основния закон, така, както е изложена в Глава девета на Конституцията;

**Втората група** – това са решения на КС, които **косвено засягат** въпросите свързани с конституционната ревизия.

### **2.1. Решения на Конституционния съд от Първата група:**

*- Решение № 3 от 10 април 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г.*

Това е първото дело, засягащо пряко материята на Глава девета от Конституцията.

С разширителното тълкуване на понятието „форма на държавно управление“ по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията Конституционният съд в известна степен стесни компетентността на НС и идеята за по-широки негови възможности да осъществява конституционна ревизия. В тази му част решението на КС в някои отношения „прехвърля тежестта“ за конституционна ревизия върху ВНС, с което се усложнява политически и юридически усъвършенстването на конституционния строй. По време на разискванията в 7-то Велико Народно събрание при приемането на Конституцията нагласата на учредителите е

довела до разбирането “да се увеличат правомощията на обикновеното Народно събрание с утежнена процедура заради това, че Великото Народно събрание (с предвидените му правомощия) ще се събира много по-рядко...”. В правната литература също може да се срещне разбирането, че “така редактиран, текстът на чл. 153 дава основание да се заключи, че ревизията на Конституцията може да се извършва предимно от НС. ВНС ще ревизира само онези конституционни разпоредби, които се нуждаят от по-голяма стабилност. Те са посочени в чл. 158 от Конституцията.”.

Относно последната част на решението за контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията от страна на Конституционния съд върху закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание в нарушение на чл. 158, т. 3 от Конституцията, важи казаното в предходната точка на изложението, като тук се добави само още едно нещо. Конституционният съд проверява само процедурата (това е формалният контрол), която пък е свързана със съдържанието на изменението (това е материалният контрол) – дали не се засягат въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание. Иначе самото съдържание е станало част от Конституцията и затова съдът не го проверява само за себе си.

***- Решение № 3 от 15 юли 2004 г. по конституционно дело №3 от 2004 г.***

Делото е образувано след приемането на Първата поправка в Конституцията и по него е постановено решение преди приемането на Втората поправка в основния закон.

Конституционният съд приема, че обсъжданите промени в Конституцията във връзка с членството на Република България в Европейския съюз могат да се извършат от Народно събрание. И че с тях не се решават въпроси, които са от изключителна компетентност на Велико Народно събрание. Заслужаващ да се отбележи факт е, че КС се произнася принципно относно това, че **евентуални изменения (Курсивът е мой – Хр.П.)** на основния закон не представляват промяна във формата на държавно устройство и държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Съдът, в диспозитива на своето решение, изброява до какво точно могат да се отнасят тези евентуални промени. В диспозитива също така се посочва, че „тези промени в Конституцията на Република България могат да бъдат извършени от Народно събрание.“. Конституционният съд в случая предварително изяснява, че горепосочените промени биха могли да бъдат предмет на конституционна ревизия, която да се извърши евентуално от действащото Народно събрание или от някой от следващите парламенти.

Налага се изводът, че по този начин КС предпоставя, че ако се извършат промени, които дословно отговарят на изброеното в диспозитива на решението, то към този закон за

конституционна ревизия няма да може да се приложи материалният контрол за конституционност, а спрямо него ще може да се прилага само формалният контрол за конституционност.

***- Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по конституционно дело № 7 от 2005 г.***

Делото е образувано след приемането на Втората поправка в Конституцията и по него е постановено решение преди приемането на Третата поправка в основния закон.

Иска се тълкуване, което да изясни точния смисъл на понятието "форма на държавно управление" (по чл. 158, т. 3 от КРБ) в контекста на конституционни промени (по чл. 153 от КРБ), концентрирани вътре в рамките на съдебната власт, промени, които най-общо са характеризирани в искането като "преструктуриране, включително и оптимизиране на работата на органите" и. Трябва да се даде отговор на въпроса, кой от двата конституционно възможни режима за ревизия - чрез Народно събрание или Велико Народно събрание - е съотносим към конкретния случай.

Конституционният съд в диспозитива на своето решение казва: „Промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с първите четири питання в искането, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с институции на другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, политическият плюрализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.“. По т. 5 Конституционният съд е отклонил искането като недопустимо, тъй като гласовете на съдиите в този случай са се разделили по равно.

Това решение в известен смисъл „отваря вратите“ на Народното събрание от гледна точка на извършваните след това промени в основния закон. Формулировките, съдържащи се в диспозитива са по-общи, но в същото време отново насочват към принципната позиция, изразена от КС в Решение № 3 от 2003 г.

***- Решение № 7 от 13 септември 2006 г. по конституционно дело № 6 от 2006 г.***

Делото е образувано след приемането на Третата поправка в Конституцията и по него е постановено решение преди приемането на Четвъртата поправка в основния закон.

Това е първото дело в КС с искане за обявяване противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията.

В мотивите си съдът посочва, че с оспорената разпоредба, чието съдържание касае един от най-важните въпроси на организационната ѝ независимост на съдебната власт, дисбалансът между властите става очевиден. Поради това съдът счита, че е нарушен заложеният в Конституцията модел на функциониране на властите. Освен това, според КС, оспорената разпоредба не се вписва и в модела на правовата държава.

Според решението, хипотезата на чл. 129, ал. 4 от Конституцията накърнява независимостта на съдебната власт, създава дисбаланс в разделените власти и с това изменя формата на държавното управление – тоест, че със създаването на посочената разпоредба се навлиза в материята, която е от изключителната компетентност на Великото Народно събрание. Следователно съдът упражнява в случая материален контрол за конституционност.

Заслужава да се обърне внимание на особените мнения на четирима от конституционните съдии, които са приложени към делото. В тях те излагат множество солидни аргументи срещу така приетото решение на КС.

***- Решение № 8 от 13 септември 2006 г. по конституционно дело № 7 от 2006 г.***

Това е второто дело в КС с искане за обявяване противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията. То също е образувано след приемането на Третата поправка в Конституцията и по него е постановено решение преди приемането на Четвъртата поправка в основния закон.

При провеждане на заседанията си на 12 и 13 септември 2006 г., когато са се разглеждали две конституционни дела - № 6 и № 7, КС е заседавал в състав от 11 конституционни съдии, видно от публикуваното в „Държавен вестник“. Това е важно да се отбележи предвид следния факт, отразен в самото решение на КС. При произнасянето дали разпоредбата на член 130а, т. 3 от Конституцията е противоконституционна, не се получава необходимото мнозинство „повече от половината от всички съдии“ (минимум седем гласа „за“), с което КС постановява решенията си, съгласно чл. 151, ал. 1 от Конституцията. Шест от конституционните съдии поддържат становището, че разпоредбата на разпоредбата на член 130а, т. 3 от Конституцията не е противоконституционна. Останалите съдии поддържат обратното мнение.

Липсата на мнозинство за една от двете тези възпрепятства съда да изготви общи мотиви, поради което становищата на двете групи съдии се излагат поотделно в решението по делото.

Конституционният съд отхвърля искането на ВКС за установяване противоконституционността на чл. 130а, т. 3 от Конституцията, създаден с параграф 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Това отхвърляне обаче е на процесуално основание, породено от невъзможността да се събере необходимия брой гласове на конституционни съдии (видно от казаното по-горе, гласовете се разделят в съотношение 6:5), за да може КС да се произнесе по същество по делото.

## **2.2. Решения на Конституционния съд от Втората група:**

### ***- Решение № 3 от 3 април 1992 г. по конституционно дело № 30 от 1991 г.***

Делото е образувано по искане на 52-ма народни представители от 36-то Народно събрание, които са поискали Конституционният съд да обяви противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за Висшия съдебен съвет или отделни негови разпоредби.

В мотивите към Раздел VI от решението Конституционният съд казва: „Не може да се отрече правото и на Народното събрание да дава задължително (автентично) тълкуване на конституционни норми. Но това може да стане само при условията и по реда, при които Народното събрание изменя и допълва разпоредби на Конституцията, доколкото същата не предвижда това да стане от Велико Народно събрание (чл. 153 и сл. от Конституцията). С норми на обикновен закон, какъвто е и ЗИДЗВСС, това не може да става.“  
**(Курсивът е мой – Хр.П.)**

По това разбиране на КС, изразено в мотивите на решението, може да се направят следните бележки:

- Поначало Народното събрание няма правомощието с обикновен закон да тълкува Конституцията. То не може да прилага „автентично“ тълкуване, защото то не е автор на Конституцията по принцип;

- Народното събрание, в качеството си на орган за конституционна ревизия, би могло да приеме тълкувателни разпоредби, но само по реда и по материята предвидени за него в чл. 153-156 от Глава девета на основния закон.

- „Условията и по реда, при които Народното събрание изменя и допълва разпоредби на Конституцията...“ изискват парламента да приеме закон, който в случая ще бъде тълкувателен закон. Този закон ще бъде приет по усложнената процедура, предвидена в чл. 153-156 от Конституцията.

- С Решение № 2 от 1994 г. по конституционно дело № 2 от 1994 г. Конституционният съд е приел, че Народното събрание може да дава тълкуване на закон или законови

разпоредби, но това трябва да стане в законова форма чрез приемането на тълкувателен закон, изясняващ, поясняващ или допълващ тълкувания закон. От тук би следвало да се направи изводът, че Народното събрание може да приеме и тълкувателен закон относно приет от него закон за изменение и допълнение на Конституцията. При приемането на такъв тълкувателен закон също би следвало да се прилага усложнената законодателна процедура, предвидена в чл.153-156 от Конституцията.

- Тъй като самото тълкуване ще се извърши с приемането на тълкувателен закон, то такова тълкуване би могло да бъде оспорено пред Конституционния съд от гледна точка на неговата конституционност на същото основание, на което може да бъде оспорен закон за ревизия на Конституцията, приет от Народното събрание.

***- Решение № 22 от 31 октомври 1995 г. по конституционно дело № 25 от 1995 г.***

Делото е образувано по искане на главния прокурор на Република България за даване задължително тълкуване на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията на Република България по въпроса "Какви са правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ, с оглед на чл. 151, ал. 2, изречение 3 от Конституцията?".

Конституционният съд в мотивите си приема, че с влизане в сила на решението на съда, с което се обявява за противоконституционен закон, който отменя или изменя действащ закон и създава противоконституционна законова уредба, престава да действа занапред. Едновременно с това отмяната на изменения или отменения предходен закон, извършена с обявления за противоконституционен закон, престава да е в сила и се възстановява неговото действие. От този момент отмененият или измененият предходен закон започва да се прилага в редакцията му преди изменението или отмяната му. Следователно налице е и възстановителното действие на решението на съда по отношение отменения или изменения закон.

Диспозитивът на решението гласи: „Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда.“

По това решение на КС, могат също да се направят някои бележки:

- Възниква въпросът доколко това решение ще е съотносимо към случаите в които е обявен за противоконституционен закон за конституционна ревизия, когато с него се отменят или изменят конституционни разпоредби?

- В решението на КС се говори за „закон, с който се **отменя** или **изменя** действащ закон“, като се има предвид, че с отмяната си действащ текст престава да съществува в правния мир, а с изменението си действащ текст променя своето съдържание. Логично е тук да не се говори за **допълнение**, като способ за извършване на промени в нормативен акт, тъй като с допълнението обикновено се създават нови разпоредби – това е разбира се когато се действа „на чисто поле“. Ако едно допълнение обаче впоследствие бъде променено, а след това пък тази промяна бъде отменена или изменена и това е обявено за противоконституционно, то би следвало да се прилага принципът, залегнал в решението на съда.

- Ако това решение се приложи по отношение на закон за ревизия на конституцията, приет от Народното събрание и сме изправени пред хипотезата, че дадена конституционна разпоредба е била преди това неколккратно променяна, Конституционният съд с решението си за обявяване на противоконституционност на конституционния закон ще може да върне само „с един ход назад“ извършените промени. Това произтича от естеството на контрола за конституционност, който КС може да прилага по отношение на закон за ревизия на Конституцията.

### **III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ**

#### **1. Изводи**

1.1. Ревизията на Конституцията по начало означава извършване на промени в основния закон. Задачата на тези промени е да доведат до подобряване на Конституцията, до нейното по-добро съответствие с регулираните от нея обществени отношения. Конституционният законодател, съзнавайки, че Конституцията, съприкосновена с действителността, може да покаже „недостатъци“, предвижда в аванс правила за нейното подобряване. От това следва, че условията и редът за промените в Конституцията са във властта на конституционния законодател. Той предвижда органите, които ще извършват ревизията, делегира им определени правомощия, предвижда и механизмите за контролирането им. И всичко това намира място в основния, върховния закон – Конституцията.

Конституцията е акт на учредителната власт. Ако тя можеше да се приема и променя по всяко време, по начин, по който се приемат обикновените закони, идеята за учредителната власт би станала безпредметна. Ето защо учредителната власт, за да гарантира своето творение – Конституцията, предвижда в самия основен закон и реда за ревизия на

Конституцията. Това са особени условия и особен ред, които лишават от компетентност за ревизия обикновената законодателна власт.

1.2. Идеята, че ревизията на Конституцията е средството за реформиране на конституционното регулиране, личи дори и от заглавието на Глава девета от основния закон. То започва с „изменение и допълнение“ на Конституцията и след това идва още по-отговорното действие по „приемане“ на нова Конституция. В самата Глава девета от Конституцията разпоредбите, отнасящи се до Народното събрание като орган за конституционна ревизия, предхождат разпоредбите за Великото Народно събрание. Общият и специалният режим за ревизия са очертани по материални критерии и са скрепени с процесуални гаранции.

В съвременния български конституционен модел досега е задвижван само механизмът на общия режим за извършване на промени в основния закон. Извършените и станали факт в правната действителност Четири поправки на Конституцията показват, че при наистина осъзната и професионално преценена необходимост за конституционни промени, общият режим за ревизия на Конституцията може да бъде прилаган. Парламентарната практика е създала един добър модел, който въпреки някои свои специфики и известни слабости, работи.

В подкрепа на тезата, че моделът за конституционна ревизия, прилаган резултатно вече четири пъти посредством общия режим за промени (чл. 153-156 от КРБ), работи, може да бъде посочен и още един важен факт. Чл. 153 от основния закон казва, че НС може да изменя и допълва „**всички** разпоредби“ на Конституцията. Използвано е множествено число. При приемането на досегашните поправки в Конституцията обаче, народните представители са подхождали с разбирането, че ще се ревизират *отделни* разпоредби, а не *всичките* разпоредби. И това ще става след добро обмисляне, внимателна преценка и постигане на съгласие между парламентарно представените политически сили в Народното събрание. Тоест, идеята, че Народното събрание може само с един закон да измени или допълни *всички* разпоредби, с изключение на този, които са в компетентността на ВНС, досега е била чужда на народните представители. Те са извършвали необходимите промени в основния закон в синхрон с изменящите се вътрешни и външни обществено-политически условия, при спазване на изрично предвидения в нея общ ред за извършване на конституционна ревизия.

1.3. Вторият режим за ревизия на Конституцията, установен в Глава девета на основния закон, е специалният режим за извършване на конституционни промени. Той е свързан с изменения и допълнения на Конституцията или приемане на нова Конституция от Велико Народно събрание. Изводът, че промените в Конституцията, които ще се извършват

от ВНС представляват специалния режим за нейната ревизия, се прави от самите конституционни разпоредби:

- ВНС има специално предоставени правомощия, а те са посочени и изчерпателно изброени в пет точки в чл. 158 от Конституцията.

- Въпросите, посочени в чл. 158 от основния закон са с изключително голяма правна и политическа значимост.

- Правната фигура на ВНС е изключението от общото правило, залегнало в чл. 153 от основния закон, където се казва „с **изключение на тези**, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание.“ (Курсивът е мой – Хр.П.).

Великото Народно събрание бесспорно представлява една сложна правна фигура, така, както е очертана в Глава девета от Конституцията. Въпреки, че от приемането на сега действащата Конституция до сега то не е било свиквано, не трябва да се отрича неговото присъствие в съвременния български конституционен модел – то е една конституционна реалност. В глава четвърта са изложени някои от въпросите, които възникват при евентуалното му „привеждане в действие“. Извън контекста на темата за ревизия на Конституцията, могат да възникнат и други въпроси, касаещи взаимодействието на ВНС с държавния глава и титулярите на разделените власти.

Не трябва да се забравя обаче, че ВНС е част от механизмите, които Конституцията използва, за да защитава себе си. То е едно от силните самозащитни средства на основния закон, които служат за неговото опазване.

1.4. В публичното пространство, а и в правната литература, нееднократно се е поддържала тезата, че ВНС като гарант за конституционните промени се оказва излишно, както и че в духа на модерния конституционализъм е да се придаде повече гъвкавост на сегашната Конституция. А това би означавало едно бъдещо Велико Народно събрание да промени Конституцията, като отмени в бъдеще самия институт на ВНС. Възниква обаче въпросът дали самó по себе си това е достатъчно основание в бъдеще да бъде свикано Велико Народно събрание? Тук трябва да се прецени и още нещо – доколко е необходимо да се бърза с отмяната на една правна фигура, такава, каквато е тази на ВНС, преди тази правна фигура да е изчерпала същността си?

Въпреки че в Конституцията липсва изрично текст, които ранжира нейните разпоредби, именно съществуването на правната фигура на ВНС и точно очертаният кръг на неговите правомощия, показват, че определени конституционни разпоредби стоят „над други“ такива. Усложненият специален режим на промяна на определени конституционни разпоредби, регулиращи изрично посочени предмети с особена значимост за държавата и обществото, предвиден да се извършва от ВНС, показва, че определени норми на

Конституцията са снабдени с повече стабилност и устойчивост. Тоест, от тази гледна точка, Великото Народно събрание „задочно“ изпълнява тази своя роля по създаване на стабилност и по опазване на основния закон още от създаването на сегашната Конституция и до ден днешен.

1.5. Въпросът за извършването на конституционна ревизия и упражняването върху нея на контрол за конституционност също е един от актуалните въпроси в съвременния български конституционен модел. Самият Конституционен съд е гарант и защитник на Конституцията и при извършване на конституционна ревизия. Толкова повече тази му функция е оправдана в случая, след като от цялостното досегашно изложение се вижда, че тъкмо на Народното събрание тежи и ще продължава да тежи задачата да подобрява Конституцията.

При действието на твърда Конституция, каквато е сега действащата, контролът за конституционност на законите за ревизия на основния закон, приемани от Народното събрание, се предполага, че ще бъде рядкост в практиката на Конституционния съд. И въпреки това, КС ще трябва от една страна да защитава Конституцията, а от друга – да не пречи на развитието на основния закон чрез неговата ревизия.

## **2. De lege ferenda**

В заключение и с оглед на систематизирания материал се очертават *de lege ferenda* препоръки и възможности за усъвършенстване на нормативната уредба. Тук задължително трябва да се отчете фактът, че възможностите за промяна на конституционния ред относно ревизията на Конституцията (Глава девета от основния закон) са ограничени, предвид че това може да се извърши само от Велико Народно събрание. И все пак ще бъдат посочени предложения *de lege ferenda*, които се отнасят до материята, която подлежи на нормативна уредба, и които се нуждаят от преосмисляне в доктрината.

2.1. Необходимо е създаване на самостоятелна глава в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, която в детайли да урежда всички въпроси, свързани с ревизията на Конституцията от Народното събрание. По този начин ще се избегне необходимостта всеки път при евентуалното обсъждане и приемане на поправки в основния закон да бъдат приемани *ad hoc* Процедурни правила. Анализът на досегашните такива правила (направен в Глава трета), прилагани при Четирите поправки на Конституцията показва, че те съдържат известен брой различия, както в съдържателен, така и във формален аспект. Формулирането на процедурните правила и оформянето им като самостоятелна глава в ПОДНС ще придаде повече стабилност на уредбата и ще е свидетелство за консенсус между представените в парламента политически сили и техните парламентарни групи.

Парламентарната практика е показала, че при новоизбрано Народно събрание депутатите приемат нов правилник за своята дейност, но той винаги е базиран на правилника на предишния парламент и повтаря в голяма степен редица негови разпоредби. Приемствеността в тази насока може да обхване и тази самостоятелна глава от ПОДНС, уреждаща процедурните правила при евентуалното изменение и допълнение на Конституцията от обикновено Народно събрание.

2.2. При условие, че предложението за вкарване на процедурните правила за ревизия на основния закон в отделна, самостоятелна глава на ПОДНС, намери прием, да се създаде трайна правна уредба за парламентарната комисия, която ще „движи“ цялата процедура. Практиката по създаване до този момент на Временни комисии е израз на разбирането за постигане на съгласие между парламентарните групи относно предлаганите промени в Конституцията. Досега те са били формирани като брой на членовете и състав на принципа, които е залегнал в ПОДНС за формиране на постоянните комисии – като се запазва съотношението между числеността на парламентарните групи. Това показва специфичната правна природа на тази комисия – тя е особена временна комисия, натоварена с отговорната задача да се занимава с предложенията за промени в основния закон. Сроктът за работата на тази комисия трябва да е очертан така, че да работи, докато изпълни предмета на своята дейност. Ето защо е допустимо такава временна комисия да бъде изрично правно уредена в ПОДНС и при евентуална ревизия на Конституцията тази комисия да бъде «активирана», за да играе ролята на водеща комисия в конкретния случай на извършване на конституционни промени – тоест да е със статуса на постоянна комисия.

2.3. При евентуална бъдеща ревизия на Конституцията, желателно е процедурните правила, които ще се прилагат (независимо дали са приети с ad hoc решение от НС или са като самостоятелна глава в ПОДНС), да бъдат максимално подробни в уредбата на тази специфична материя. Това се налага от особения законодателен процес, който се прилага в случая, както и от различния брой гласувания, квалифицираните мнозинства, които се изискват, а също и от хипотезата на т.нар. „спадащо мнозинство“ по чл. 155, ал. 2 от Конституцията.

Очертават се няколко основни предложения, които да се обхващат от процедурните правила:

- Наличието на квалифицирано мнозинство „три четвърти от всички народни представители“ да бъде ясно въведено като изискване и за трите гласувания на законопроекта за конституционна ревизия;

- При наличието на хипотезата на чл. 155, ал. 2 от Конституцията, ясно и недвусмислено да се уреждат случаите при които се прилага „спадащото мнозинство“ от „не по-малко от две трети от всички народни представители“;

- В процедурните правила да съществува разпоредба, според която 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 ще се счита за отхвърлено. Това правило да важи за всяко едно от трите гласувания.

- Да се регламентира досегашната практика третото гласуване да е поименно;

- Да се създаде трайна правна уредба на хипотезата, при която в Народното събрание се внесат не един, а няколко законопроекта за ревизията на Конституцията. Възможно е една четвърт от народните представители да внесат един законопроект, а друга една четвърт - друг законопроект. Съществува възможността тези законопроекти да бъдат по едни и същи въпроси, но може и да се отнасят до изменение и допълнение на различни конституционни разпоредби. Тук може да се възимства от уредбата на ПОДНС, касаеща подобни ситуации при обикновения законодателен процес, или да се приеме идеята, залегнала в процедурните правила, прилагани при Четвъртата поправка на Конституцията.

2.4. Необходимо е да се има предвид, че държавният глава също е потенциален субект на инициативата за конституционни промени и е наложително това също да намери съответната нормативна уредба. Трябва да се отговори на въпроса по какъв начин ще стане участието на Президента на Републиката в този особен законодателен процес по приемането на конституционния закон, ако той е негов вносител? Ще участва ли той в обсъжданията и при трите гласувания? Ще могат ли народните представители да правят предложения във връзка с президентския законопроект за конституционна ревизия? Отговори на тези въпроси могат да се дадат, ако се приеме предложението, изложено в т. 2.1.

2.5. Едно предложение, изискващо промяна на конституционни текстове:

- Както вече беше посочено в Глава втора на настоящото изложение, чл. 155 от Конституцията съдържа изискването за квалифицирано мнозинство, но не съдържа изискване за необходимия кворум, при наличието на който парламентът може да заседава в случай, че се обсъжда проект за ревизия на Конституцията. Очевидно е, че посоченият в чл. 81 от Конституцията кворум от “повече от половината народни представители”, тоест минимум 121 депутата, не е достатъчен, тъй като по същество той е по-малък от посоченото в чл. 155, ал. 1 от основния закон квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички народни представители - 180 депутата. Тоест Народното събрание би могло да заседава и да приема законопроекта, свързани с ревизия на конституционните разпоредби, само при наличието на „минимален“ кворум от три четвърти от всички народни представители. Това

обаче също води до рискове, защото и един глас „против“ е достатъчен, за да се премине към хипотезата на чл. 155, ал. 2 от основния закон.

При наличието на хипотезата на т.нар. „спадащото мнозинство“ по чл. 155, ал. 2 от Конституцията, се изискват гласовете на „не по-малко от две трети от всички народни представители“ – тоест 160 гласа. Този брой гласове също е доста по-голям от изискуемия кворум по чл. 81 от Конституцията.

Следователно необходимо е да се въведе изискването, че Народното събрание приема законопроект ревизия на Конституцията при наличието на кворум в пленарната зала **повече (Курсивът е мой – Хр.П.)** от три четвърти от всички народни представители.

В тази насока би могло да се помисли за евентуално допълнение към чл. 81 от Конституцията, което е възможно да бъде прието от обикновено Народно събрание.

#### **IV. ПУБЛИКАЦИИ, СВЪРЗАНИ С ТЕМАТА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД**

Във връзка с темата на дисертацията са направени следните научни публикации:

- “Ревизия на Конституцията на Република България от 1991 г. – материалноправни и процесуални аспекти”, Научни трудове на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, кн. 7 „Право“, том 2, 2001 г., Пловдивско университетско издателство „Паисий Хилендарски“;

- „Относно обявяването на противоконституционност на закон за ревизия на Конституцията”, Юбилеен сборник „15 години Юридически факултет на ПУ“, 2007 г., Пловдивско университетско издателство „Паисий Хилендарски“; ISBN 978-954-423-408-9;

- „За правомощията на Великото Народно събрание по чл. 158 от Конституцията”, Научни трудове на Института за държавата и правото, Българска академия на науките, том VI, 2011 г., София, ISSN 1312-3149;

- „Относно реда за ревизия на Конституцията от обикновено Народно събрание”, Сборник „Правната наука – традиции и актуалност“ по повод 50 години Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“, 2012 г., Пловдивско университетско издателство „Паисий Хилендарски“, ISBN 978-954-423-768-4.