

КРАТЪК ПРЕГЛЕД НА РЕШЕНИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИ РАЗПОРЕДБИ, С ЧИИТО НОРМИ СЕ УРЕЖДАТ ИЗМЕНЕНИЕТО И ДОПЪЛНЕНИЕТО НА КОНСТИТУЦИЯТА И ПРИЕМАНЕТО НА НОВА КОНСТИТУЦИЯ

*Виктор Симеонов**

1. Решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г.¹

Сезиращ субект: главният прокурор.

Обект на тълкуване: 1. разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията; 2. разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 във вр. с разпоредбите на чл. 153 и чл. 155 от Конституцията².

Въпросите относно разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията са какво означава изразът „формата на държавно устройство и на държавно управление“ и кога са налице промени във формата на държавно устройство и на държавно управление. Вторият въпрос е конкретизиран с уточняващи въпроси.

Правният интерес на искателя е обоснован с евентуални промени в Конституцията, отнасящи се до съдебната власт. Целта е да се изясни приложимата процедура за тези евентуални промени в Конституцията (Великото народно събрание (ВНС) или Народното събрание (НС) имат правомощието да изменят Конституцията в посочените с искането насоки).

Конституционният съд (КС) постановява, че териториалната цялост и установеният от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Според КС фор-

* Адвокат от Пловдив, д-р по право.

¹ Решения и определения на Конституционния съд (РОКС) – 2003. С.: Академично издателство „Проф. Марин Дринов“, 2004, 39–51.

² Решението в частта му относно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 във вр. чл. 153 и чл. 155 от Конституцията не се разглежда тук, защото изяснява статуса на уредени в Конституцията органи, а именно – дали подлежи на контрол за конституционносъобразност от КС закон за изменение или допълнение на Конституцията, приет от НС.

мата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително – това понятие се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, а в него се включва и изградената от ВНС чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – НС, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, КС и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд (ВКС), Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начинът на формиране и мандатът им. КС посочва още, че във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народния суверенитет, върховенството на основния закон, политическия плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.

За да изясни понятието „форма на държавно управление“, в мотивите на решението КС първо прилага историческия начин за тълкуване и функционалния начин за тълкуване. От протоколите на Комисията за изработване на проект за Конституция и стенограмите от заседанията на VII-то ВНС съдът констатира, че при изработването и приемането на текста на чл. 158, ал. 3 от Конституцията не се е стигнало до единомислие относно съдържанието на понятието „форма на държавно управление“, по-конкретно – дали с него се определя държавата като монархия, президентска или парламентарна република, или то включва и системата от държавни органи, начина на образуването им и взаимоотношенията между тях. КС посочва, че същите различия относно понятието „форма на държавно управление“ съществуват и в правната доктрина. След това съдът изтъква, че съдържанието на понятието „форма на държавно управление“ може да се изясни само във връзка, а и като проявление на основните конституционни принципи, върху които е изградена държавата – народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), правовата държава (чл. 4 от Конституцията), независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията), и използва системния начин за тълкуване, като тълкува процесната разпоредба във връзка с тези принципи и с преамбюла на Конституцията. В края на мотивите, отнасящи се до съдържанието на понятието „форма на държавно управление“, съдът прилага и езиковия начин за тълкуване, като отбелязва, че ако конституционният законодател е смятал, че формата на държавно устройство и на държавно управление се определят единствено от чл. 1, ал. 1 и чл. 2 от Конституцията, той е щял да посочи в разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията именно тези разпоредби, а не да даде общата формулировка с израза „формата на държавно устройство и на държавно управление“. КС обръща внимание и на това, че в

останалите точки на чл. 158 от Конституцията е посочено конкретно кои членове от нея не могат да бъдат променяни от обикновено НС³.

В края на мотивите КС изтъква, че предстоящата интеграция на Република България в Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО) и в Европейския съюз (ЕС) ще наложат възлагане на нови функции на някои от съществуващите основни конституционни органи, като при запазване на принципите, върху които е изградена държавата, и на баланса между институциите, това няма да промени формата на държавно управление.

Трябва да се обърне внимание на особеното мнение на съдията П. Томчева, в което е изтъкнато, че отговорът на въпроса какво означава изразът „формата на държавно устройство и на държавно управление“ в разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията не може да се търси другаде, освен в чл. 1, ал. 1 и 2 и чл. 2, ал. 1 от Конституцията, от които следва, че България е единна в териториално отношение парламентарна република с местно самоуправление, с неприкосновена територия, без автономни териториални образувания, в която цялата държавна власт произтича от народа, осъществява се от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. П. Томчева посочва, че изразеното в решението разбиране, че формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията следва да се тълкува разширително, е неправилно, доколкото се имат предвид всякакви промени в конституционно установените органи относно тяхното съществуване, месторазположение, структуриране, организация, условия и начин на формиране. Според нея това разбиране не съответства на вложената в чл. 153 от Конституцията идея НС да може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията, която е правилото. Тя изтъква, че изключението, формулирано във втората част на чл. 153 от Конституцията, трябва да се тълкува стеснително, доколкото препраща към изчерпателно посочените пет изключения по чл. 158 от Конституцията, между които и това по т. 3, а с решението на изключението по чл. 153 се дава разширително тълкуване⁴.

Решението е определящо за българския конституционен модел, но не е прието еднозначно от правната ни доктрина. Някои автори (П. Пенев, Е. Танчев, В. Петров, М. Златарева)⁵ го подкрепят, други (Н. Неновски⁶, М. Павлова⁷) изразяват несъгласие.

³ КС използва термина „обикновено НС“. Този термин не е употребен в Конституцията и е неправилен. Няма „обикновени“ или „необикновени“ НС. Термините, използвани в Конституцията, са „НС“ и „ВНС“.

⁴ Вж. особеното мнение на съдията П. Томчева към решение № 3/10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г. – В: РОКС – 2003, 52–53.

⁵ По-подробно за разбирането на тези автори по решението вж. **Пенев, П.** Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. С.: Светулка 44, 2013, с. 115.

⁶ Вж. **Неновски, Н.** Конституционна ревизия и конституционен съдебен контрол. – Юридически свят, 2003, № 2, 40–41.

⁷ Вж. **Павлова, М.** За тълкувателната дейност на Конституционния съд. – Съвременен право, 2004, 45–46.

сие с него. Споровете са свързани преди всичко със съдържанието и обема на понятието „форма на държавно управление“.

За първи път в практиката си КС посочва в диспозитив на свое тълкувателно решение, че определено понятие следва да се тълкува разширително. Нормата на разпоредбата на чл. 158, т. 3 обаче е изключителна. Общата норма се съдържа в разпоредбата на чл. 153 от Конституцията, която гласи, че НС може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на ВНС. Общоприето догматично тълкувателно правило е, че разпоредбите, чиито норми са изключителни, се тълкуват ограничително. Следователно при наличието на два, три, четири (или повече) потенциално възможни тълкувателни резултата относно смисъла на тълкуваната разпоредба, чиято норма е изключителна, трябва да се предпочете този, който обхваща най-малкия брой случаи, уредени от нормата на тълкуваната разпоредба. С даденото тълкуване на разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията КС определено нарушава това правило. Това е и основният аргумент за неправилността на решението. Целта на задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е не разрешаването на теоретични спорове в правната доктрина, а изясняването на смисъла на тълкуваните конституционни разпоредби във връзка със зададените тълкувателни въпроси. Извеждането на логически верни резултати в диспозитивите на тълкувателните решения може да се постигне единствено и само чрез правилното прилагане на правилата на начините за тълкуване. Разбира се, съществуват и аргументи в полза на решението. Като цяло, макар и не достатъчно прецизно, те са изложени в неговите мотиви. Тези аргументи обаче не са логически обосновани и са пожелателни.

Решението е факт и е задължително за всички. То определи Конституцията като една от „твърдите“ съвременни конституции.

Решението е пример за тълкуване чрез конкретизация и за превантивната функция на задължителното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

2. Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г.⁸

Сезиращ субект: президентът.

Обект на тълкуване: разпоредбите на чл. 153 и на чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Въпросът е НС или ВНС имат правомощието да изменят Конституцията в посочените с искането насоки, свързани с приемането на Република България в Европейския съюз (ЕС).

Правният интерес на искателя е обоснован с необходимостта от промени в Конституцията с оглед на предстоящото членство на България в ЕС. Целта е да се изясни приложимата процедура за бъдещите промени в Конституцията.

КС постановява, че не представляват промяна във формата на държавно устройство и държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията

⁸ РОКС – 2004, 38–49.

евентуални изменения в нея, отнасящи се до приеманите от органи на ЕС актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България, отпадането за гражданите на ЕС на конституционната забрана за придобиване на собственост върху земя от чужди граждани и юридически лица, европейското гражданство и произтичащите от него последици, приемането на разпоредби, възлагащи на български държавни органи да упражняват представителни функции в органите на ЕС, възможността за осъществяване на предварителен контрол от НС при изработване на актовете, приемани от органите на ЕС, предаването на български граждани на чужда държава или международен съд за търсене на наказателна отговорност, уговорено в международен договор, по който Република България е страна, и разширяването на признаците на равнопоставяне на българските граждани в съответствие с Хартата за основните права на ЕС.

При отговора на отделните въпроси в мотивите на решението КС изхожда от даденото задължително тълкуване в решение № 3/10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г. на понятията „форма на държавно устройство“ и „форма на държавно управление“, от което изрично посочва, че не намира основание да се отклони. За да изведе тълкувателните си резултати, съдът изяснява и голям брой въпроси, свързани със същността на първичното и вторичното право на ЕС, суверенитета на Република България, свободното движение на стоки, лица, услуги и капитали в Европейската общност⁹, същността на европейското гражданство и функционирането на органите на ЕС.

Като взема предвид принципа за ангажираност на Република България в установяването на справедлив международен ред (чл. 24, ал. 2 от Конституцията) КС изтъква, че изменението на Конституцията, наложено от необходимостта от поставянето ѝ в съответствие с изискването за пълноправно членство на Република България в ЕС, не нарушава нейния суверенитет. Съдът обръща внимание, че съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията, от което следва, че народът може по своя воля, чрез избраното от него НС да делегира част от суверенните си права съобразно изискванията на международен договор, по който България е страна, а влизането на България в ЕС става след ратификация от НС на договора за присъединяването ѝ, като тази ратификация е израз на народната воля. КС изяснява, че членството на България в ЕС е в защита на суверенитета на страната и на националната сигурност, а предвид самия характер на интеграционния процес става дума за споделено упражняване на суверенитет, при което държавите членки изпълняват съвместно част от своите задачи и дотолкова упражняват общо суверенитета си. Според съда суверенитетът на България не е застрашен, защото приемането от органите на ЕС на юридически актове с тяхното наднационално, пряко и универсално действие ще е с участието на България. Частичното прехвърляне на компетенции от НС по отношение на законодателната му дейност е на институции, които не са

⁹ С влизането в сила от 1 декември 2009 г. на Договора от Лисабон ЕС стана правопреемник на Европейската общност, която престана да съществува.

й чужди. Страната участва във формирането им и създаването на приеманите от тях актове. КС отбелязва, че в този случай няма промяна на възложените от Конституцията функции на НС, нито отнемане на негови основни правомощия, че то е и остава законодателният орган на държавата, който ще продължава да осъществява основната законодателна дейност, а прякото действие на актове на ЕС не отнема, а допълва неговата нормативна компетентност.

Трябва да се обърне внимание на особените мнения на съдиите М. Златарева¹⁰, С. Стоянова¹¹ и Р. Янков¹². Те посочват, че искането за задължително тълкуване по делото е недопустимо. Изтъкнати са аргументи за това, че част от поставените в искането въпроси не са свързани с изясняване на разпоредбите на чл. 153 и на чл. 158, т. 3 от Конституцията, а с изясняване на други, непосочени в искането конституционни разпоредби, че част от поставените в искането въпроси нямат връзка с формата на държавно устройство и на държавно управление, че разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията е изяснена с решение № 3/10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г., че разпоредбите на чл. 153 и на чл. 158, т. 3 от Конституцията са еднозначни относно реда, по който може да бъде изменяна Конституцията.

Както е отбелязано по-горе, целта на искането за задължително тълкуване по това дело е да се изясни приложимата процедура за бъдещите промени в Конституцията с оглед на предстоящото (към момента на сезирането на КС) членство на България в ЕС. Тази практическа цел е постигната и в този смисъл решението „подготвя“ членството на България в ЕС. Същността на упражняването на правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията обаче е не решаването на някакви практически цели или потвърждаването на определени политически намерения, а изясняването на неясните конституционни разпоредби във връзка със зададените тълкувателни въпроси. Когато потенциалният обект на исканото задължително тълкуване е ясен, КС трябва да отклони искането и да прекрати производството по делото. Разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията във връзка с някои от поставените в искането тълкувателни въпроси е определено ясна. Ясно е, че евентуалното създаване на разпоредби в Конституцията, чиито норми уреждат европейското гражданство, предаването на български граждани на чужда държава или международен съд за търсене на наказателна отговорност, уговорено в международен договор, по който Република България е страна, и разширяването на признаците на равноправие на българските граждани в съответствие с Хартата за основните права на ЕС, не е промяна във формата на държавно управление. КС не трябваше да допуска искането за задължително тълкуване по тези въпроси.

¹⁰ Вж. особеното мнение (за недопустимостта на част от поставените с искането въпроси) на съдията М. Златарева към решение № 3/5.07.2004 г. по к. д. № 3/2004 г. – В: РОКС – 2004, 51–55.

¹¹ Вж. особеното мнение на съдията С. Стоянова към решение № 3/5.07.2004 по к. д. № 3/2004 г. – В: РОКС – 2004, 56–58.

¹² Вж. особеното мнение на съдията Р. Янков към решение № 3/5.07.2004 по к. д. № 3/2004 г. – В: РОКС – 2004, 58–61.

3. Решение № 8 от 1 септември 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г.¹³

Сезиращ субект: ВКС.

Обект на тълкуване: разпоредбите на чл. 153 и на чл. 158, т. 3 от Конституцията в частта ѝ „промени във формата на държавно управление“.

Допуснати до разглеждане са четири тълкувателни питання, а именно – ще представлява ли промяна във формата на държавно управление създаването на конституционни разпоредби по следните въпроси: 1. провъзгласяване на съдилищата като основен носител на съдебната власт и единствени осъществяващи държавно правосъдие; 2. реструктуриране на прокуратурата и определяне, че правомощията ѝ в рамките на съдебната власт са свързани само с поддържане на обвинението пред съда; 3. реструктуриране на следствието чрез участие в разследването с функции на съдии по разследването; 4. предвиждане дейността на прокуратурата, следствието и Министерството на вътрешните работи като осъществяващи единна държавна политика в борбата с престъпността да се наблюдава от НС.

Правният интерес на искателя е обоснован с необходимостта от реформи в съдебната система с оглед на предстоящото членство на България в ЕС. Целта е да се изясни приложимата процедура за бъдещото изменение и допълнение на Конституцията.

КС постановява, че промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, във връзка с тези четири питання, които са насочени към реструктуриране, 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 НС, 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 плурализъм, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт.

При изясняването на процесните разпоредби във връзка с отделните тълкувателни въпроси КС прилага най-вече системния начин за тълкуване, като тълкува разпоредбите на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията във връзка с основополагащите принципи на Конституцията и с конституционни разпоредби, чиито норми уреждат правния статус на органите на съдебната система.

Важно е да се отбележи, че при отговора на четвъртия въпрос КС изяснява по кратък, но много точен начин основни аспекти от принципа за разделението на властите. Съдът посочва, че няма работеща конституционна система, която да пред-

¹³ РОКС – 2005, 101–113.

вижда и осигурява абсолютна независимост на която и да е от трите власти, защото необходимото равновесие се постига чрез взаимно възпиране, като балансът между трите власти предполага всяка една от тях да притежава възможност за контрол върху другите. КС обръща внимание, че модерният конституционализъм изисква динамичното равновесие на властите да се постига чрез сътрудничество и взаимодействие между тях и това се отнася на първо място до областите, представляващи неоспорим национален приоритет, какъвто без съмнение е борбата с престъпността, като в случая става дума за функционално взаимодействие по основни за обществото проблеми, което нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод – единството на властта. Съдът изтъква също, че взаимодействието и сътрудничеството, от една страна, и взаимният контрол и възпиране, от друга, не следва да водят до обезличаване на която и да е от трите власти, до размиване на нейните собствени отговорности или до прехвърляне на специфични правомощия на други субекти.

Трябва да се обърне внимание на особеното мнение на съдията Р. Янков, в което той посочва, че искането за задължително тълкуване е недопустимо. Р. Янков изтъква, че тъй като искането не е насочено към изясняване на определени конституционни разпоредби от глава шеста на Конституцията („Съдебна власт“), а разпоредбите на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията са еднозначни, то (искането) е отправено в своеобразен „юридически вакуум“. Друго основание за недопустимост на искането според Р. Янков е обстоятелството, че поставените въпроси са политически и КС няма правомощието да ги преценява, като дава задължително тълкуване по тях. Той отбелязва, че решението противоречи на предишно решение на КС – решение № 3/10.04.2003 г. по к. д. № 22/2002 г., и с поставените тълкувателни въпроси съдът де факто е „поканен да извърши нелек преход в обратна насока“ на тази, която е следвал при постановяването на предишното решение¹⁴.

Искането за задължително тълкуване по това дело определено е допустимо. Налице са всички положителни процесуални предпоставки, липсват отрицателните процесуални предпоставки. По-конкретно, КС правилно приема, че макар разпоредбите на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията да са били обект на предишни задължителни тълкувания, то очерганият с искането предмет на тълкуването е различен от тези на предишните задължителни тълкувания на процесните разпоредби. По същество решението е добре аргументирано и достигнатите тълкувателни резултати са правилни.

Решението бе основа за последвалите промени в Конституцията, свързани със съдебната власт.

¹⁴ Вж. особеното мнение на съдията Р. Янков към решение № 8/01.09.2005 г. по к. д. № 7/2005 г. – В: РОКС – 2005, 114–117.