

Конституцията

АДВОКАТСКИ ПРЕГЛЕД

Издание на Висшия адвокатски съвет



АПРИЛ
2024

Конституцията

АДВОКАТСКИ ПРЕГЛЕД

Издание на Висшия адвокатски съвет



АПРИЛ
2024

Висш адвокатски съвет
Адвокатски преглед. Конституцията
Брой 1 / април 2024 г.

- © Боян Каменов, автор, 2024
- © Елена Динева-Илиева, автор, 2024
- © Сибила Игнатова, автор, 2024
- © Гергана Иванова, автор, 2024
- © Радослав Цветков, автор, 2024
- © Яна Аргиропулос, дизайн на корицата и оформление, 2024

ISSN 1313-7204

Съдържание

Встъпление	5
Между безсилието и фарса – коментар на промените в Основния закон, Боян Каменов	7
Процесуални особености на сезирането на Конституционния съд от гледна точка на районния съдия, Елена Динева-Илиева	29
Новото правомощие на Конституционния съд по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, Сибила Игнатова	44
За „методическите правила“ на главния прокурор като опит за конституционна реформа, Гергана Иванова	61
Чия „култура“ прогласихте за национална ценност! („Четвърто четене“ на чл. 23 КРБ), Радолав Цветков	73

ВСТЪПЛЕНИЕ

С Решение №998/23.11.2023 г. на Висшия адвокатски съвет беше избран нов редакционен съвет на списание „Адвокатски преглед“, както следва: доц. г-р Таня Градинарова, адвокат от САК, специалист по гражданско право и процес, доц. г-р Иван Стойнев, адвокат от САК, специалист по право на Европейския съюз; г-р Гергана Иванова, адвокат от САК, специалист по наказателно право и наказателен процес. С избора ни пред нас се постави предизвикателството да утвърдим „Адвокатски преглед“ като теоретико-приложен печатен орган на адвокатската общност, който ще съхрани традициите при издаване на списанието от стария редакционен съвет, но и ще предложи различна концептуална линия.

Като адвокати към адвокати искаме да зададем практически ракурс на списанието, ориентиран към мониторинг на последните изменения в законодателството, обобщаване и анализ на съдебна практика по отделни отрасли на правото, коментар на решения на Конституционния съд, Европейския съд по правата на човека и Съда на Европейския съюз, разчитане на проблемите в правоприлагането със съответните предложения *de lege ferenda*. Ведно с това ще прогължим да дискутираме въпросите на адвокатската етика, ще проследяваме практиката по Закона за адвокатурата и ще информираме читателя за новоизлязлата правна литература. Лайтмотив в нашата работа ще бъде разширяване кръгозора на списанието по начин, по който да бъде разпознавано като ценно четиво за практикуващи от отделни клонове на правото. С оглед на това и желанието ни е да създадем рубрики с инцидентен характер, насочени към сравнително-правни анализи (имплементиране на европейското законодателство в съответна чужда правна система), форми на взаимодействие на адвокатурата с други професии; маркиране на проблеми в професията чрез анкети в дигиталния брой на

списанието и отнасянето им до надлежните органи в адвокатурата.

Пред нас стои огромната отговорност за цялостна нова визия на „Адвокатски преглед“, но и за превръщане на списанието в средищен център за дискусия на всички, занимаващи се с правна наука. Затова и с настоящата встъпителна част апелираме за активност от страна на колегите по формулиране на теми и подготвяне на материали, които биха били полезни за читателя. Вярваме, че адвокатурата трябва да задава параметрите на законодателните изменения и да инициира различен прочит на иначе утвърдена съдебна практика. А „Адвокатски преглед“ може и следва да бъде двигател на тази промяна.

Първият ни брой е посветен на някои от измененията в Конституцията на Република България, приети със Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от 20.12.2023 г., обнародван в Държавен вестник – бр. 106/2023 г. Без претенция за изчерпателност, и по изключение включващ само научни статии, този първи брой е тематичен в две направления – както по отношение на очертаването на бъдещите предизвикателства по имплементиране в законодателството на измененията като опит за конституционна реформа, така и по отношение разчитане от адвокатурата на проблемите, които предстоят пред правоприлагащите по тълкуване и прилагане на новите положения.

От редакционния съвет

МЕЖДУ БЕЗСИЛИЕТО И ФАРСА – КОМЕНТАР НА ПРОМЕНЕТЕ В ОСНОВНИЯ ЗАКОН

Боян Каменов¹

Сякаш излишни биха били встъпителните слова за особена значимост на Конституцията както в йерархията на юридическите актове, така и в общественно-политическото битие на една нация. Затова е необходимо към темата да се подхожда с подобаващ респект и предпазливост – не само заради исторически утвърдените се функции на Основния закон, но и заради фундаменталния характер на регулираните от него обществени отношения – обективизиран консенсус за пределите на държавна власт с присъщите ограничители на монопола върху легитимната принуда и кореспондиращите им основни права и свободи. Представените по-нататък примери обаче дават основание да се говори за едно ново отношение към Конституцията, отразено както по същество в приложената законодателна техника и наложеното с нея нормативно съдържание на конституционните разпоредби, така и в протеклия политически процес по приемането им.

В началото на този коментар следва да се припомнят няколко ключови момента от практиката на Конституционния съд. Те дават яснота относно инструментариума, с който е допустимо да борави една легислатура, действаща като конституционен законодател, както и досежно представата за установения в Основния закон смислов комплекс от норми и принципи, систематизирани по определени признаци и организирани в сложно взаимодействие, чието безпротиворечиво прилагане конституционната юрисдикция е

¹ Боян Каменов, младши адвокат от САК, докторант по конституционно право при Софийски университет „Св. Климент Охридски“.

призвана да пази.² Ако с Решение №8 от 1.09.2005 г. по конституционно дело №7/2005 г.³ и Решение №3 от 10.04.2003 г. по конституционно дело №22/2002 г.⁴ се стига до извод, че са допустими промени в Основния закон, концентрирани в рамките на една от трите власти, както са определени в чл. 8 от Конституцията, то в настоящия случай се наблюдават такива действия, които недвусмислено прекриват тази граница. С последните изменения се засягат правомощията, касаещи отношенията между трите власти, а не вътре в тях, което променя установения от учредителната власт властови баланс.

² Цеков, Ал. Великото народно събрание и процедурите за конституционна ревизия. – Съвременно право, 2017, №3, с. 62-82.

³ „Приетата от него на 12 юли 1991 г. Конституция предвиди особен, сложен ред за нейното ревизиране, запазвайки изискването приемането на нов основен закон или съществена промяна в действащия да могат да бъдат извършени само от ВНС, като изрично регламентира тези въпроси в глава девета. По този начин учредителната власт сама определи българската Конституция като една от най-твърдите сред основните закони на развитите демокрации и придобие особена важност на нейната стабилност.“

⁴ „Формата 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. В него се включва и изградената от Великото народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. 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 – народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.“

В същото време несъмнено подлежи на конституционен контрол⁵ закон за изменение и допълнение на Конституцията „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 К/.“⁶ Изложението ще спомогне да се квалифицират направените изменения в Конституцията освен в други направления, така и спрямо компетентността на обикновено Народно събрание, функциониращо в режим на учредителна власт.

С промените на чл. 117, ал. 2 (и поредната „първа крачка към правосъдна реформа“, белязала всички досегашни ревизии на Конституцията) се установи, че основен носител на съдебната власт е съдът, а прокуратурата и следствените органи са в системата на съдебната власт. Така, в разрез с първоначално установената система на вътрешно триединство в самата съдебна власт, на прокуратурата и на следствените органи се отреди второстепенна роля. Тази дисхармония датира още от вливането на следствието в прокуратурата. И трите клона на съдебната власт разполагат, или поне разполагаха, с определен набор от правомощия, които при наличие на нужните за това гаранции обезпечават ефективността както на наказателния процес, така и на всяко производство, в което законодателят предвиди те да участват. Именно така се реализира и защитата на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата. Поради това е и неоправдано да се разчита само и единствено на съда тази функция да придобие реални измерения, особено доколкото прокуратурата разполага с изключителната власт да при-

⁵ Неновски, Н. Конституционна ревизия и конституционен съдебен контрол. – Юридически свят, 2003, №2, с. 31-45.

Дочев, Хр. Конституционният контрол – източник на право и права. – В: Право и права. Сборник в памет на проф. д-р Росен Ташев. (Съст. С. Гройсман) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 517-527.

⁶ Решение №3 от 10.04.2003 г. по конституционно дело №22/2002 г.

влуча към наказателна отговорност, допълнена от присъщия надзор за законосъобразност.

На първо място следва да се изтъкне, че тази промяна не почива на каквито и да е мотиви. На второ място, заради липсата на мотиви остава неясно какво всъщност се променя, доколкото и понастоящем няма съмнения, че що се отнася до въпроси от прерогатива⁷ на съдебната власт, последната дума има съответният съд в съответствие с действащия процесуален закон. Отдалечаването на прокурорите и следователите от лоното на съдебната власт от една страна ги отдалечава от прокламираната независимост на съдебната власт и съответните конституционни гаранции за това, а от друга страна ги доближава до опасността от партийно-политически произвол.

Изменението на чл. 126, ал. 1 предвижда структурата на прокуратурата да бъде съответна не на тази на съдилищата, а само на съдилищата, които разглеждат наказателни дела. Няма как обаче да се приеме за обосновано гържавата да насърчава специализация на съдиите като безпристрастни арбитри в рамките на административното правораздаване, а да не предвиди същото за прокуратурата. Не бива да се забравя, че именно прокуратурата е органът, призван да отстоява преди всичко държавния и обществен интерес. Затова в интерес на общото благо е да се развие и задълбочи специализацията както институционално, така и персонално на субектите, на които е възложено да представляват и защитават общността и в административния процес. Нещо повече, дори това участие на прокуратурата в административния процес подлежи на широка по обхват регулация на законодателно ниво, което позволява да се избере най-подходящият модел на участие със съответните му условия и гаранции. Налага се извод, че тази промяна стеснява обхвата на контрола за законосъобразност и отваря пространство за правен вакуум, в който е твърде вероятно да настане административен произвол, срещу който преобладаващата част от гражданите нямат ефективен инструмент

⁷ Лок, Дж. Два трактата за управлението. София: Изток-Запад, 2022, с. 306-312.

за защита (същото произтича и от чл. 127, т. 5 и 6, доколкото обслужват същия краен резултат по постепенно извеждане на прокуратурата от непеналистичните процедури, в които участва в защита на обществения интерес).

Тясна специализация на прокуратурата само и единствено в наказателния процес би могла да бъде аргументирана само ако се осигури еквивалентна институционална гаранция за защита на обществения интерес на общо основание (със съответстващата на това материално и формално обезпечена независимост). Такава алтернатива може да бъде институцията на омбудсмана, но изградена на съвсем различен принцип и по различен модел, с необходимия набор от скрепени с необходимата санкция правомощия и квалифициран личен състав, които да позволят действието ѝ като комисия за защита на правата на човека и основните свободи.

Следва да се подчертае, че тази промяна също е извършена без каквито и да е мотиви, а въобще промените, които касаят прокуратурата, са обосновани от страница и половина текст, 2/3 от които имат описателен характер спрямо предложенията и по-късно приети изменения. На нито един етап от изложението си народните представители не отговарят на въпроса „защо“, който има основополагащ характер за мотивите като явление в правото, а се позовават на някакво неясно съответствие с имагинерен международен стандарт, който така и не индивидуализират. За целта те би трябвало да изведат какви белези има този стандарт, формулиран според тях в Изследване №498/2008, Становище №855/2016 и Становище №968/2019 на Венецианската комисия или в делото Колеви с/у България, които прави впечатление, че са няколкократно упоменати в мотивите. След като характеристиките на този стандарт бъдат подробно изложени, следва да се посочи как и в какво ще се проявят те вследствие на извършените промени.⁸ Напълно несъответстваща на мотиви към предложение

⁸ Вж. в този смисъл Бъбаров, М. Гаранциите за независим и безпристрастен съд, създаден в съответствие със закона в практиката на Европейския съд по правата на човека. – В: 70 години ЕКПЧ. Въздействия върху вътрешното право, международното право и правото на Евро-

за изменение на Основния закон е отклоняващата се от правилата на формалната логика и правната аргументация употреба на няколко изречения с декларативен характер, които са подлежащи на доказване твърдения сами по себе си.

Но щом народните представители обръщат такова особено внимание на т.нар. международен стандарт, то следва да се направят някои уточнителни бележки в тази насока. Европейската комисия за демокрация чрез право е елитарен орган с персонален състав, формиран с политическата подкрепа на националните правителства, основана на особено високата експертиза на кандидата в областта на конституционното право. Сред основните начала на Комисията е, че съставът ѝ следва да се ръководи от принципа на независимост и от експертните си познания и опит, а не от националната принадлежност. Лаконичността, с която Комисията се изказва за някои фундаментални въпроси като парламентарния мандат, и особено внимание, което отделя на други въпроси като мястото на прокуратурата в системата на публичната власт, категорично свидетелства както за тенденциозност и предубеденост, така и за невъзможността да се формира еднозначен международен стандарт по редица въпроси с конституционно значение, тъй като се оказва непреодолима пречка да се съобразят непренебрежими национални особености – както социални, така и юридически, а това е абсолютна предпоставка за постигане на резултат в полза на правовата държава.⁹

Промяната на чл. 126, ал. 2 от Конституцията се анонсира като ограничаване на персоналното влияние на главния прокурор върху надзора за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори. Това не би било проблем, ако беше придружено от мотивирано предложение за цялостно преформатиране на пирамидалната

пейския съюз. (Състав. Хр. Христов) София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2023, с. 45-55., както и Кръстева, З. Изискването за независимост на разследващите органи по Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. – Съвременен право, 2014, №6, с. 23-35.

⁹ Становище №39/09.10.2023 г. на Венецианската комисия.

структура на прокуратурата. Преди измененията в лицето на главния прокурор бе съсредоточен властовият механизъм, респ. отговорността, за законосъобразното упражняване от прокурорите на правомощията по чл. 127, т. 1 – 6 от Конституцията, като съществуваше и допълнителна гаранция за точното и еднакво прилагане на законите (материални и процесуални) в рамките на прокуратурата.¹⁰ С новите положения, развити в следващата ал. 3, главният прокурор може единствено да утвърждава предложените му от Върховна прокуратура общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи. От една страна, по този начин формално се прави опит за ограничаване влиянието на главния прокурор по конкретна прокурорска преписка, но от друга, с отпадане на надзора за законност, на практика гражданите биват лишени от още един инструмент за проверка на преписки, по които не се извършват надлежни следствени действия или същите продължават необоснован период от време. Самите методически правила също остават на този етап с неясна функция, доколкото конституционният законодател не е изложил каквито и да е мотиви относно тяхната правна природа и функция.

В контекста на конституционните промени с неясна структура е и т.нар. Върховна прокуратура (ВП), особено що се отнася до функциите ѝ да предлага за утвърждаване методически правила. Възникват следните логични въпроси: 1) Това общо събрание на прокурорите от ВП ли е; 2) имат ли следователите, с оглед специфичното си положение в структурата на прокуратурата, възможност да участват в изготвянето и предлагането на тези правила; 3) може ли в тази процедура да участват всички прокурори с ранг на такива от Върховна прокуратура, макар и заемащи длъжност в някоя от долустоящите структури; 4) има ли правомощие самата ВП да възлага на долустоящи прокуратури становища във връзка с издаването на такива правила. Липсата на обществено обсъждане и

¹⁰ Вж. Решение №11 от 2020 г. по к. г. №15/2019 г. и Решение №7 от 11.05.2021 г. по к. г. №4/2021 г.

на адекватни мотиви само илюстрират невъзможността на законодателя да предложи цялостна концепция за нов правосъден модел. Настрани остава въпросът какво се случва с методическите указания (или правила), касаещи дейността на органите извън досъдебното производство, напр. в рамките на „проверка“ по см. на ЗСВ.

Така описаното правно положение на главния прокурор се допълва с ограничаването на правомощието му по чл. 150 да сезира Конституционния съд, като се редуцира до искания по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7. Така той се лишава от възможността да иска задължително тълкуване на конституционни разпоредби, да повдига спорове за компетентност и да инициира производство по конституционен контрол спрямо сключени от Република България международни договори преди ратификацията им и дори за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

В този ред на мисли при декларирано желание за улесняване на достъпа до конституционно правосъдие, при единодушие на теоретици и практики за необходимостта от това, при общеевропейска и световна тенденция в последните седем десетилетия към превръщане на конституционните юрисдикции в съдилища по правата на човека като надградване върху функцията им на държавен съд, конституционният законодател ограничава правомощията на един орган, който, колкото и да не се нрави на парламентарното мнозинство, е част от съдебната власт и е призван с всички допустими от закона средства да отстоява правата и законните интереси на гражданите, техните организации и на държавата, и се ограничава възможността му да сезира най-висшата национална юрисдикция по въпроси, които е ноторно, че касаят именно така очертаня кръг от обществени отношения.¹¹

¹¹ Вж. Велчев, Б. Индивидуалната конституционна жалба и ролята на Конституционния съд като проводник на промяната – Общество и право, 2021, №7, с. 14-22, както и Цеков, Ал. Непряката конституционна жалба във френското конституционно правосъдие – Съвременно право, 2018, №3, с. 87-104.

Дори да се приеме за даденост липсата на мотиви и за тази промяна, то политическият дискурс налага извод, че възприетият подход се дължи на превръщането на фигурата на главния прокурор, от една страна, в обществен враг, а от друга, в изкупителна жертва за партийните пороци в приложението на конституционния модел. Това обаче не може да бъде оправдание за допълнителното ограничаване на достъпа до конституционно правосъдие, тъй като всички тези отнети правомощия могат да се обобщят в своя резултат – сезиране на Конституционния съд, върху чийто състав нито прокуратурата, нито персонално главният прокурор имат възможност за въздействие (извън излагането на мотивирано правно становище по конкретното дело) – нито при конституиране на персоналния състав на юрисдикцията, нито при разглеждане на поставения пред съда въпрос. Да се приеме противното, означава да се презюмира незаконосъобразното поведение на органите на държавна власт.

Така, може да се направи извод, че приетите изменения на Основния закон, що се касае до главния прокурор, представляват палиативни мерки без реално въздействие върху модела на прокуратурата, но които ще послужат като политически аргумент за ерзацлегитимация на парламентарното мнозинство пред субекти на наднационално и международно ниво, които са изтъквали недостатъци на конституционния ни модел с оглед защитата на правата на човека и основните свободи. В този смисъл бланкетното позоваване на конкретни казуси и становища без прилагане на аналитичен подход към тях и без критичен анализ на системата от органи и правомощия, на комплексните взаимодействия между тях и дори без опит да се предвидят евентуалните последици от предложените, а понастоящем и приети изменения, няма как да доведе до превърнатата в партиен слоган правосъдна реформа, каквато безспорно е необходима и която обхваща правния статут на главния прокурор, но и значително го надхвърля. Уви, подходът на парламентарното мнозинство дискредитира цялата концепция за нов конституционен модел и с натрапчивото сочене на лошите примери на Полша и

Унгария само и единствено подбужда съмненията, че се следват именно те.¹²

Въпреки че въпросът вече е разглеждан в практиката на конституционната юрисдикция,¹³ с редакциите на чл. 129, ал. 4 и чл. 130, ал. 5 се пропусна възможността изрично да се уредят спорните положения – дали се касае за заемане на една и съща конкретна ръководна длъжност, или въобще за заемането на длъжността на административен ръководител. Пораждат се съмнения например дали след изтичане на мандата на главния прокурор същият ще може отново да заема ръководна административна длъжност в системата на прокуратурата. Такъв проблем е налице и при останалите административни ръководители след изтичане на втория им мандат като такива, доколкото би било разумно съдебната система да използва изградения юридически и административен потенциал у съответния магистрат.

Внимание заслужава и изменението на чл. 128, което не носи друг смислов заряд освен отмяната на изричната принадлежност на следствените органи към съдебната власт. За пореден път липсата на мотиви възпрепятства да се установи какви са побудите на конституционния законодател да извърши тази промяна. Разглеждана системно заедно с чл. 117, ал. 2, тази разпоредба води към извод за една опасна конструкция, в която следствените органи, а може би и прокуратурата, са част от съдебната система (като и систематично уредбата им е в главата, посветена на съдебната власт), но самите те не са част от съдебната власт. На практика се внушава, че те не са носители на суверенни правомощия, произтичащи от съдебния прерогатив, защото с последните промени в Основния закон бяха отменени текстовете, които изрично урежда-

¹² Drinóczi, T., Bien-Kacała, A. *Illiberal Constitutionalism in Poland and Hungary: The Deterioration of Democracy, Misuse of Human Rights and Abuse of the Rule of Law*. London: Routledge, 2021.

¹³ „Изразът „с право на повторно назначение“ в разпоредбата на чл. 129, ал. 6 от Конституцията изключва възможността за назначаване на едно лице за административен ръководител на конкретен съд, прокуратура или следствена служба за повече от два мандата. Същото лице може да бъде назначавано на други ръководни длъжности в съдебната власт.“ – Решение №3 от 30.01.2018 г. по к. д. №9/2017 г.

ха тази принадлежност. За тях остава по тълкувателен път да се обоснове някакъв акцесорен, респ. уязвим, характер на конституционното им положение (щом основният носител на съдебната власт е съдът), който извод се потвърждава и от въведения диференциран режим за съдиите в чл. 129, от една страна, и за прокурори и следователи в чл. 130, от друга.

Измененията в Основния закон (чл. 130а и чл. 130б) доведоха и до диференциация във ВСС. Тези промени също бяха извършени при липса на убедителни и последователни мотиви, налагаща извод за тяхната необоснованост. ВСС в установения през последните десетилетия модел се състои от лица, които с придобиването качеството на изборен член на съвета губят качеството си на действащи магистрати. В този смисъл напълно лишено от основание е твърдението, че чрез ВСС прокурори оказват въздействие върху съда или обратното. Наличието на подобни нерегламентирани отношения на зависимост е функция от персоналните качества на членовете на съвета, немалка част от които се ползват с доверието на парламентарното мнозинство, както и на липсата на институционални гаранции за реална независимост на отделни магистрати, което обаче като недостатък на конституционния модел следва да бъде коригирано чрез промени в устройствения закон на съдебната власт и съответните процесуални закони.

Въпросът за подходящия модел за администриране на съдебната власт у нас е достоен за отделно изследване. Акцент тук е, че произволното преконфигуриране на квоти и разслояване на органния апарат, с който борави Основният закон, няма как да доведат до изпълнение на анонсираните цели, а напротив – предразполагат към персонална и идейна капсулация, колективна безотговорност и спорове за компетентност. В този смисъл не бе уреден и възникналият през последните години проблем, засегнат и в практиката на КС, какво се случва при неизпълнение от страна на Народното събрание на задължението му да попълни състава на конституционно установен орган на държавна власт (както например се случи с управителя на БНБ, конституционни съдии, членове на ВСС, инспектори

към ИВСС и т.н.).¹⁴ Идентична критика се отнася и за промените в чл. 132а.

В този ред на мисли следва да се обсъди и т.нар. Висш прокурорски съвет (ВПС). Освен някои нововъзникнали празноти, например във връзка с председателстването му и отношенията между прокуратура и Инспектората към ВСС (с всички произтичащи от това функционални и институционални разломи), няма как да не се изтъкне абсурдната аргументация на парламентарното мнозинство, че с цел да се ограничи политическото влияние в прокуратурата, се увеличава парламентарната, т.е. партийната, квота във ВПС до степен на абсолютна доминация. Ако в рамките на един цялостен Висш съдебен съвет тя може да се уравни от съответната професионална квота, то при приетото сега положение няма как да се направи друг извод, освен за пълно партийно овладяване на органа, администриращ българската прокуратура. Също толкова озадачаващо е самото разделяне на ВСС и парламентаризирането на единия от производните му субекти да се аргументира с необходимостта от яснота кой носи отговорност за персоналния състав на органа, защото такава яснота винаги е съществувала.

По въпроса за измененията в мандатността на органите следва да се отбележат няколко основни положения. Мандатът с неговия предметен и темпорален обхват има за цел да прегради възможността от злоупотреба с власт и изграждането на връзки на зависимост.¹⁵ В същото време конкретно темпоралното измерение на мандата представлява баланс между това да бъде достатъчно дълъг, за да осигури на лицето сигурността, че няма самото то да попадне под ударите на онези, спрямо които следва да упражнява правомощията си, но и не прекалено дълъг, за да не се допусне присвояването на определени суверенни правомощия. Очевидно въведената с чл. 130, ал. 2 промяна в мандата на главния прокурор и регуци-

¹⁴ Решение №12 от 27.09.2022 г. по к.г. №7/2022 г. и Определение №7 от 24.07.2023 г. по к.г. №9/2023 г.

¹⁵ Вж. Решение №13 от 15 декември 2010 г. по конституционно дело №12 от 2010 г., както и Николова, Ал. Относно Решение №12 от 27.09.2022 г. по к. г. № 7/2022 г. – Съвременен право, 2022, №4, с. 33-46.

рането му до 5 години не отговаря на тези изисквания, доколкото е логично и обосновано времевият му обхват да надхвърля мандата на всички субекти, ползващи се с пряка демократична легитимност, за да не се превърне самият той в жертва на популистки настроения, а да отстоява присъщите за органите на съдебната власт положения, обосноваващи високата ѝ изхождаща легитимност.¹⁶

В останалата им част обаче както чл. 130, ал. 2 и 3, така и чл. 129, ал. 2 и 3 представляват необмислен опит да се развие процедурата по назначение на т.нар. „трима големи“ в насока ограничаване правомощията на гържавния глава, доколкото досегашната уредба в Закона за съдебната власт все пак оставяше поле за дебати за правните и политически последици от отказа (особено повторния) да се назначи определено лице на съответния пост.¹⁷ Направеното изменение засяга правомощията на президента спрямо органи на съдебната власт, с което нарушава съществуващата до момента междувластова конституция, а с това в контекста на Решение №3/2003 г. на КС се оказва, че парламентът е изменил формата на гържавно управление, с което е превишил компетентността си, навлизайки в домена на Великото народно събрание. Тук обаче следва да се обсъди полският конституционен модел, в който при сходно обективно право в тази му част (с уточнението, че се касае за назначаването на всички магистрати, а не само на най-висшия ешелон) се възприе, вкл. на юриспруденциално ниво, че президентът може да откаже предложеното от тамошния Национален съдебен съвет магистратско назначение при надлежно излагане на мотиви за това. Подобен подход у нас (предвид прекия избор на президент и лимитираното му участие в оперативно управление на страната) вероятно би имал определени предимства в сравнение с полския конституционен модел, където президентът е натоварен в много по-висока степен с функции,

¹⁶ Белов, М. Демократичната легитимност на съдебната власт. – Теза, №2, 2012, с. 112-121.

¹⁷ Въпросът за своеобразно вето на органа по назначение възниква на практика във всички хипотези, в които Основният закон борави именно с тази терминология.

присъщи на изпълнителната власт. Това от своя страна поставя на дневен ред въпроса за необходимата степен на разделение на властите и независимост на правораздавателните органи.

По-нататък, процедурата по чл. 130, ал. 4 за разследване на главния прокурор и неговите заместници, разгледана в контекста на Решение №11 от 23.07.2020 г. на КС на РБ по к. г. №15/2019 г.¹⁸ и Решение №7 от 11.05.2021 г. по к. г. №4/2021 г., се оказва в пълен дисонанс с цялостния конституционен модел формално-юридически отговор на въпроса *Quis custodiet ipsos custodes?*, очевидно водещ към *circulus vitiosus*. Негопустимо е въвеждането на диференциран режим за приложение на наказателната репресия спрямо няколко конкретни личности в зависимост от служебното им положение, камо ли пък такъв подход да бъде закрепен на конституционно ниво. Неуместна е и аналогията с процедурата по предсрочно прекратяване на мандата на президента и вицепрезидента, при която се касае за реализиране на политическа, а не на наказателна отговорност. Наказателното материално и процесуално право имат свои особености, които следва да бъдат зачитани дори от конституционното право.

Именно в тази деликатна материя проличава неумението на законодателя по общ и абстрактен начин да уреди онези обществени отношения, които са категоричният пример за държавния монопол върху легитимната принуда с оглед това, че допускат законосъобразно ограничаване на най-широк кръг права в най-голяма степен. Това е допустимо и обосновано само и единствено при точно и еднакво приложение на закона, а въвеждането на диференциран режим е възможно само по изключение, и то при достатъчна обоснованост на подобна необходимост в зависимост от абстрактно формулирани критерии така, както подобно изключение се наблюдава при военното или ювеналното правораздаване.

¹⁸ „Надзорът за законност и методическото ръководство върху дейността на всички прокурори, осъществявани от главния прокурор по смисъла на чл. 126, ал. 2 от Конституцията, не включват случаите, когато прокурор извършва проверки, разследвания и други процесуални действия по сигнали срещу главния прокурор.“

Чл. 84, т. 16 от самото си въвеждане през 2006 г. до достигане на настоящата си редакция¹⁹ възпроизвежда опорочен в зародиша си привиден опит да се въведе отчетност на органите на съдебната власт. Стана ясно, че у законодателя липсва визия за цялостен механизъм за отчетност (а не за контрол) на съдебната власт, който да доразвие и конкретизира въведената конституционна норма. Направеният отчет така и не се скрепи с правни последици, които да допринесат за това съдебната власт да изпълнява конституционните си функции. Отчетеното нито подлежи на проверка за своята вярност, нито се използва за оптимизиране на политиката в сферата на правосъдието, камо ли като отправна точка за преценка на професионалните качества на административни ръководители и на конкретни магистрати, доколкото това е в съответствие с установените пропорции на разделение на властите. Отделен въпрос е дали въобще е необходимо законодателният орган да се ангажира с подобна дейност.

Въпросът за свръхпарламентаризацията има своето отделно място в правната литература и подлежи на собствен подробен анализ. Преди всичко парламентът е ангажиран с упражняване на законодателната власт и на парламентарен контрол над правителството. Т.е. отчетът на съдебната власт (или на отделни нейни представители) следва да се разглежда именно в светлината на тези две основни функции и доколкото практиката е категорична, че резултати в тази насока липсват, то считам за безспорна необходимостта от преосмисляне на този механизъм. За това не е необходима конституционна реформа, а последователност и разум при конструирането и въвеждането му в съответствие със стандартите на добрата

¹⁹ „Народното събрание: изслушва и приема годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, съответно от Висшия прокурорски съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи. Народното събрание може да изслушва и приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика.“

законодателна техника, при зачитане обосноващите предложения както на академичната общност, така и на представители на обществеността и на самите магистрати, които са непосредствено ангажирани в отчитания процес и са пряко заинтересовани от оптимизирането и изсветляването му.

Промяната на процедурата по чл. 99 (и на чл. 64 в съответната част, които освен всичко останало създават, както беше изтъкнато в общественения дебат, опасност от паралелно съществуване на две легислатури при определени извънредни обстоятелства), отразено и в отмяната на чл. 102, ал. 3, т. 3, лишава президента от правомощието му да разпусне Народното събрание, макар и единствено при наличието на определени предпоставки. Така очевидно се засягат отношенията между законодателната власт и президента като носител на т.нар. неутрална власт с правомощия за преодоляване на парламентарна криза.²⁰ В този смисъл отново се касае за промяна в междувластовата констелация, а с това и Народното събрание действа *ultra vires*, като засяга формата на държавно управление.

Същият извод следва и за необосноващото изменение на чл. 99, засягащ както президентския прерогатив по назначаване на служебно правителство, така и правомощията на самото служебно правителство, за чиято природа Конституционният съд е имал повод да се произнесе²¹. Всяко ограничение в този смисъл представлява промяна във формата на държавно управление, тъй като засяга отношението парламент (законодателна власт) – правителство (изпълнителна власт). Нещо повече, основна задача на служебното правителство не е провеждането на честни и свободни избори. Това е задача на изборната администрация, чиито действия всяко правителство следва да обезпечи наред с останалите задачи, свързани с оперативното управление на държавата, израз на което е възприетият принцип на непрекъсваемост в работата на кабинета.

²⁰ Каменов, Б. Служебното правителство и президентските правомощия за преодоляване на парламентарна криза. – Съвременен право, 2023, №2, с. 85-109.

²¹ Решение №20 от 23.12.1992 г. по конституционно дело №30/1992 г.

В цялост рестриктивното отношение към президентските правомощия, отделно от коментара на тяхната конституционносъобразност, е при всяко положение тревожно. С особена сила това важи в условията на еднокамарен парламент, тъй като се премахва един от най-убедителните и авторитетни ограничители на радикалните мнозинства, който е съвместим както с възприетото разделение на властите, така и с пряката демократична легитимация на балансиращите се органи.

Новата редакция на чл. 110 необосновано наруши идентичността и в режима за избираемост на народни представители и министри, като предвиди неприложимост на нововъведението за народните представители изискване за уседналост на субектите с двойно гражданство. Лошата законодателна техника и липсата на концептуално мислене и кохерентност доведе до допълнително разслояване на конституционните разпоредби чрез редактирането и на чл. 93, ал. 2, за да може чрез промяна на текстуалния му израз да се запази досегашното му нормативно съдържание.

Диференциацията на режима всъщност е последица именно от нововъведената в чл. 65 възможност лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители. Анализирайки тази част от реформата, не е изненадващо, че предвиденото за членовете на Министерски съвет изключение от изискването за уседналост бе прието при липса на мотиви, доколкото такива липсват и за самото изискване за уседналост при кандидатите за народни представители. Проблемът с двойното гражданство (не само при лицата, заемащи публични длъжности) заслужава отделно изследване. За нуждите на настоящия коментар следва да се изтъкне, че скромните мотиви за разширяване на кръга от лица, които могат да бъдат избирани за народни представители, доказва пълното неразбиране от страна на парламентарното мнозинство на правния институт на гражданството. По никакъв начин не е отчетена особената политико-правна връзка между лицето и държавата, която олицетворява именно гражданството.²² Достатъчно е да се

²² Bellamy, R. *Citizenship: A Very Short Introduction*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

посочи, че нито се обсъждат, нито се предвиждат коригиращи механизми срещу евентуалната колизия не само на интереси, но и на чисто юридически задължения с позитивноправен характер, които обвързват лицето по линия на неговото гражданство и които е напълно мислимо често да бъдат в конфликт едни с други при лицата с двойно гражданство както на общо основание, така и с особена сила при онези на публична служба.

Решение на този проблем не може да се търси в лимитиране на допустимото за избор като народен представител второ (а защо не и първо по време) гражданство до такова на страна членка на ЕС, тъй като именно това, а не изискването за единствено българско гражданство на народните представители, би представлявало дискриминация. Отделно от това противоречиви интереси са точно толкова възможни между България и друга страна членка на ЕС, колкото и между България и всяка друга държава. Разликата е не в липсата на противоречиви интереси между страните членки, а че с оглед определени цели, които страните са декларирали като свои, (би трябвало да) съществуват съюзни механизми за уравнивяване и съвместяване на противоречивите интереси.²³ Пример за това е и подчертано акцесорният характер на европейското спрямо националното гражданство.²⁴

Новият чл. 91б и мотивите към него дават основание да се обърне внимание, че „принципите на откритост, прозрачност, публичност и обоснованост при избора“ са част от принципа на правовата държава и народните представители винаги са били обвързани от тях във всичките си действия и бездействия. Желанието да се даде текстуален израз и конкретна правна уредба на всяка една житейска хипотеза е порок, познат на съвре-

²³ Семов, Ат. Обобщеното съвременно разбиране на Съда на ЕС за природата на ЕС. Основни особености на съюзния правен рег според Становище 2/13. – В: Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 405-424.

²⁴ Начев, Д. Същност на гражданството на Европейския съюз. – В: Научни четения в памет на Венелин Ганев и Никола Долапчиев. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2017, с. 278-283.

менните правни системи с тяхната свръхрегулация, пример за което е и правото на ЕС, и не може да компенсира несъответствието между фактическо и гължимо. Ал. 2 на същия член пък може да послужи единствено като доказателство за дефицити в експертния потенциал на парламентарното мнозинство, защото е лишена от какъвто и да е нормативен смисъл, щом предоставя избора на органи на държавна власт с квалифицирано мнозинство в зависимост от волята на законодателя с обикновено мнозинство.

§ 22, ал. 1 от ПЗР с предвидения в него шестмесечен срок за законодателно уреждане на обществените отношения, за сегнати от промените в Конституцията, съответно § 23, ал. 1 с тримесечния срок за попълване състава на ВСС и ВПС, са комичен опит на парламентарното мнозинство да демонстрира самодициплиниране и последователност в работата си. Трайната юридическа немоц на последните легислатури намира проявление и в демонстрираната законодателна техника, като е допуснат пропуск в последователността на сроковете, доколкото шестмесечният срок, макар и инструктивен, касае приемането, а не влизането в сила на съответните закони, докато тримесечният срок започва да тече от влизане в сила на съответните норми. Т.е. напълно реалистично е влизане в сила на един нов устройствен закон, пък бил той и приет в рамките на инструктивния срок, да бъде отложено за един продължителен период от време, след което да започне да тече отново инструктивният срок за избор на членове на съветите. Подобен развой на събитията е напълно в съзвучие с § 23, ал. 2, която предвижда сегашният състав на ВСС, отдавна просрочил мандата си, да изпълнява функциите си до реализиране на избор по новия нормативен ред. Така на практика сегашните членове ще довършат втори мандат, който е лишен от всякаква демократична легитимност.

Видна е загрижеността на конституционния законодател да уреди на толкова високо нормативно ниво трудовоправните последици от преструктурирането на ВСС (§ 22, ал. 2), което не може да се обясни с нищо друго освен с безпрецедентно завишаване на стандарта за защита на правата на човека и

основните свободи. Все пак би било добре, ако такава прилежност бе проявена и при уреждане на правоприемството между сегашните колегии и пленум на ВСС и новоучредените ВСС, ВПС и Общо събрание на ВСС и ВПС. Както е известно, източниците на конституционното право далеч не се изчерпват със самата Конституция. В този смисъл т.нар. „правосъдна реформа“ би имала поне хипотетичен смисъл, когато бъде представена на обществеността в цялостен и завършен вид, от който е възможно да се направи обоснована преценка за необходимостта от прилагането ѝ, за нейните положителни и отрицателни страни, за евентуалното въздействие върху обществените отношения, които се регулират от съответния кръг правни норми. Амбиция за това изглежда липсва, видно както от т.нар. мотиви на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, така и във въобще отсъстващата оценка на въздействието. Така обществото беше лишено от възможността да вземе отношение към собствения си обществен договор.

Любопитна е и промяната в чл. 23, с която на първо място „изкуствата“ бяха заменени от „културата“, а „науката, образованието и културата“ бяха въздигнати до „национални ценности“. Не е ясно какви последици има този декларативен характер на разпоредбата, доколкото и досега действащата редакция, която обвързваше държавата да полага особена грижа за духовния живот на нацията, претърпя пълен крах в това да съответства на фактическата Конституция. От друга страна, прокламираните конституционни принципи често намират приложение в тълкувателната дейност на конституционната юрисдикция.²⁵ Примерът с изменението на чл. 23 намира място в заключителната част на настоящия коментар не защото води до особени правни последици,

²⁵ Стоилов, Янаки. Правните принципи. Теория и приложение. София: Сиби, 2018.

Белов, М. Същност на конституционните ценности и конституционните принципи. – В: Право и права. Сборник в памет на проф. д-р Росен Ташев. (Съст. С. Гройсман), София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2016, с. 89-102.

а защото е показателен за абсолютната и безапелационна неспособност на конституционния законодател да формулира логически издържани, последователни и убедителни мотиви на своето предложение за изменение на Основния закон. Така редакцията на чл. 23 бе обоснована с монументалните 4 (четири) изречения – самите те изпразнени от съдържание точно толкова, колкото и приложението на чл. 23 от самото му създаване досега.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящите промени в Основния закон предвид липсата на мотиви, формалното и избирателно спазване на процедурни правила (напр. съмнението дали приетите изменения отговарят на изискването за гласуване на три четения с оглед внасянето на смислови изменения между тях), отсъствието на съгласуваност между новоприетите и вече съществуващите конституционноправни норми и юриспруденцията на Конституционния съд (а отделно от това и на наднационални и международни юрисдикции с признат у нас авторитет) и съдържателната празнота на приетите разпоредби са епитом на юридическата безпомощност на управляващите.

Конституцията не е и не трябва да бъде функция на мимолетните прищевки на едно или друго партийнополитическо мнозинство, а на обществото с неговите предимства и недостатъци. Тя е фундаментален, дори сакрален, национален консенсус за принципите, по които ще функционира публичната власт, и за либералния каталог от основните права и свободи като предел на демократичното управление, скрепен от ограничителите на радикалните мнозинства.²⁶ Несъответствието между юридическата и фактическата Конституция достига толкова тревожни нива, че подкопава устоите на кон-

²⁶ Вълчев, Д. Кризата с COVID-19, съдът и бъдещето на либерално-демократичните конституционни модели. – В: Кризата с COVID-19 и бъдещето на либералната демокрация. (Съст. Вълчев, Д. и С. Гройсман). София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2023, с. 23-35.

ституционното управление и дава основание да се съмняваме в съществуването на правова държава у нас.²⁷ Така приетите изменения в Основния закон разколебават идеята за характера му на обществен договор и поставят на дневен ред въпроса за противоконституционните промени в конституцията.²⁸ Именно затова са налице всички основания за категорична и еднозначна намеса на конституционната юрисдикция, която по обективни причини не би могла да бъде *deus ex machina*, но би могла да ни изведе от всяка сложност и да ни научи пак на юридическа яснота.

²⁷ Вълчев, Даниел. Мартин, Белов. (съст.). Правовата държава в България. София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2021.

²⁸ Вж. по-подробно Barak, A. Unconstitutional Constitutional Amendments. – *Israel Law Review*, 2011, Vol. 44, No. 3, 321-341., Prendergast, D. The judicial role in protecting democracy from populism. – *German Law Journal*, 2019, No. 20, p. 245-262.

ПРОЦЕСУАЛНИ ОСОБЕНОСТИ НА СЕЗИРАНЕТО НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ОТ ГЛЕДНА ТОЧКА НА РАЙОННИЯ СЪДИЯ

Елена Динева-Илиева¹

1. ИСТОРИЧЕСКО РАЗВИТИЕ НА КОМПЕТЕНТНОСТТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

Възможността за защита на основните права и свободи на гражданите и на съотношението между правомощията на представителите на народа пред конституционните съдилища е проявление на принципа на демократизъм и на т.нар. формална страна на правовата държава, тъй като обезпечава спазването на постановленията на по-широко легитимната учредителна власт. Антиентропийната функция на Основния закон предпазва суверенитета от опити за присвояването му и разрушаване на установения модел на управление. Въздържащата му функция обвързва действията на държавните органи само в рамките на предвидените им правомощия (така например, чл. 105 ал. 1 КРБ – изпълнителната власт трябва да действа съобразно законите; чл. 117 ал. 2 – съдебната власт е независима, но действа в рамките на закона)².

Концептуалният модел на контрол за конституционност в Европа се въвежда от известния представител на нормативната школа Ханс Келзен като контрол от страна на малцинството върху актовете на парламента³. Акцентът в този

¹ Съдия в Софийски районен съд, докторант по граждански процес в Юридически факултет на УНСС.

² Моллов, Стоил. Принципът на суверенитета, Конституционноправни и европейски измерения, София: Сиби, 2012, с. 216.

³ Kelsen, H. „La garantie juridictionnelle de la Constitution (La Justice constitutionnelle)“, 1928, p.197-257.

модел е в създаването на отделен, специализиран орган, който е натоварен със задачата да следи за конституционността и съобразността на нормите. Този орган е отделен от нормативния орган, който създава законите. Моделът е възприет първоначално през 20-те години на XX в. в Австрия и Чехословакия⁴.

България възприема примера на австрийския модел с Конституцията от 12.07.1991 г. и приетия от Великото народно събрание, действащо като обикновено, на 30.07.1991 г. Закон за Конституционен съд. Предвиденият контрол е концентриран и последващ⁵. Единствено проверката за съответствие на международни договори е преди ратификацията им.

Възможността за конституционен контрол обаче не е неограничена. Конституцията определя кръга от лица, които могат да сезират Конституционния съд (КС). Според първоначалната редакция на чл. 150 КРБ (обн. ДВ, бр. 56 от 1991 г.) КС действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор; споровете за компетентност могат да се повдигат и от общинските съвети. С времето кръгът на сезиращите субекти постепенно се разширява нормативно, но практиката на КС е изключително рестриктивна към активната им процесуална легитимация.

С измененията на Конституцията, обнародвани в ДВ, бр. 27 от 2006 г., се въвежда възможността омбудсманът да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Аналогично правомощие е предвидено с измененията, обнародвани в ДВ, бр. 100 от 2015 г., за Висшия адвокатски съвет. В мотивите към проекта за Закон

⁴ Владикин, Любомир. Организация на демократичната държава. София: Изд. на фирма „Прогр. продукти и системи“. ТК „Нац. прогр. и проектен фонд“, 1992, SPS., Стойчев, Стефан. Конституционно право. София: Сиела, 2007, с. 575.

⁵ Друмева, Емилия. Конституционно право, София: Сиела, 2018, с. 337, 5. доп. и прераб. изд., Стойчев, Стефан. Конституционно право. София: Сиела, 2007, с. 584.

за изменение и допълнение на Конституцията от 16.12.2015 г. е посочено, че по този начин се създава възможност за подаване на непряка конституционна жалба от гражданите. И в двата случая КС приема, че по този ред се контролира спазването главно на правата по Глава II КРБ и не може да се търси защита срещу законово нарушаване на права на юридически лица и търговци⁶.

Тази форма на непряк конституционен контрол сякаш не покри очакванията на обществеността за достъп до конституционно правосъдие. Затова и последните изменения в Конституцията бяха приети по повод обществените очаквания за въвеждане на индивидуална конституционна жалба. В хода на обсъжданията беше отбелязано, че такава предполага изчерпване на реда за защита и възможност за преюдициални искания от правораздавателните съдилища⁷. Накрая в реформата останаха само последните. В крайна сметка в обнародвания текст бяха закрепени преюдициалните искания, а индивидуална жалба не беше въведена.

⁶ Така например КС в Определение №1 от 21.02.2019 г. по конституционно дело №1 от 2019 г., приема следното: „Конституционният съд в своята практика отстоява разбирането, че когато оспорените разпоредби не нарушават права и свободи на граждани, а имат за предмет отношения между предприятия и търговци, омбудсманът излиза извън обхвата на предоставената му от чл. 150, ал. 3 от Основния закон инициатива (Определение №2 от 12.04.2016 г. по к.д. №12/2015 г.; Решение №11 от 18.12.2007 г. по к.д. №6/2007 г.). Ако съдът допусне едно разширително тълкуване на правомощието на омбудсмана, това ще доведе до включването му в категорията на субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, а това е недопустимо предвид разпоредбата на чл. 150, ал. 3, която изрично въвежда ограничения по отношение на възможностите му да инициира пряко производство пред Конституционния съд.“ Въз основа на посочените мотиви искането на омбудсмана е отклонено. С Определение №1 от 30.03.2021 г. по конституционно дело №2 от 2021 г. е отклонено искането на ВАДВС за отмяна на разпоредби от Закона за мерките срещу изпиране на пари. Приема се, че атакуваните разпоредби не засягат правата и свободите на гражданите, а задълженията на адвокатите да организират практиката си съобразно изискванията на ЗМИП.

⁷ Обратно, в повечето случаи КС не действа като правораздавателен орган в класическия смисъл.

2. ДЕЙСТВАЩА УРЕДБА НА ПРАВОМОЩИЕТО НА СЪДА ДА ИНИЦИИРА КОНТРОЛ ЗА КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗНОСТ

Обнародваната в ДВ, бр. 106 от 2023 г. нова редакция на чл. 150, ал. 2 КРБ повелява: *„Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния съд.“*

Макар текстът на разпоредбата да остава встрани от идеята за индивидуална конституционна жалба, тази промяна в Конституцията не само разширява гаранциите за демокрацията и принципа на правовата държава, но е и качествено нов инструмент за конституционен контрол. Разширена е легитимацията – да сезират КС вече могат всички съдебни състави на общите и специализираните съдилища. Разширен е и кръгът на поставените въпроси – сезирането може да е по повод закриляните от Конституцията основни права и свободи, без да е налице изискване да са засегнати пряко права и свободи единствено на гражданите. Всъщност няма изискване и да са засегнати гадени права, възможно е съдът да иска да установи само приложимата правна уредба, напр. с оглед образуващата се при обявяване на закона за противоконституционен празнина. Не съществува пречка предмет на делото да са и устройствени правила, нарушението на Конституцията да е процесуално и др.

Съществува и становище, според което и в новата хипотеза контролът за конституционност е пряк, а не косвен⁸.

⁸ *„Уреденото правомощие в ал. 2 на чл. 150 за сезиране на КС и произнасянето на КС по това дали законът е противоконституционен е всъщност форма на пряк контрол, тъй като, макар да се прави инцидентно по повод и в рамките на всякъ спор пред друг съд, констатацията за противоконституционност я прави пак същият централизиран и един-единствен орган за пряк контрол – КС. Става дума за пряк инцидентен контрол. Действието на решението на КС е по отношение на всички, вкл. и по отношение на страните по висящото дело, по което е отправено сезирането.“* – Петров, Васил. Оптимистично за защитата против противоконституционни закони по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. – DeFakto.bg, 09.01.2024.

Въпреки че дебатът по темата е многогодишен, конституционният текст е технически несъвършен. Затова и следващата част от изложението е насочена не само към избраната законодателна техника при обективизиране на разпоредбата, но и към бъдещите проблеми, които ще възникнат при прилагането ѝ.

Посочването на вътрешнопроцесуалната инициатива е излишно. Щом съдът може да отправя искането и служебно, страната винаги би могла да го сигнализира. Същевременно искането на страната не е обвързващо за съда, тъй като идеята на законодателя е той да играе ролята на филтър.

След измененията предмет на делото пред КС може да е само съответствието на обикновен закон с върховния. На по-голямо основание би трябвало да може да бъде поставен въпрос и относно индивидуален или общ акт на парламента, както и на акт с многократно приложение, който не е облечен в законова форма. Вярно е, че по силата на чл. 5, ал. 4 КРБ съдът може да не приложи закон, противоречащ на международен договор, но еднообразното и авторитетното тълкуване, а с това и правната сигурност само биха спечелили, ако съдът можеше да сигнализира КС.

От буквалното тълкуване на второто изречение на чл. 150, ал. 2 КРБ следва извод, че се вменява задължение за първоинстанционния съд да не спира висящо пред него дело до произнасянето от КС. За да го сезира, първата инстанция е била на становището, че законът противоречи на Конституцията или най-малкото аргументите за противната теза не надделяват значително. Конституцията обаче не урежда изрично правомощие на сезиращия съд да игнорира акта на Народното събрание, което означава, че за страната, за която обявяването за противоконституционност е полезно, се създават правни очаквания. В този смисъл, ако постановеното решение не е благоприятно за тази страна, същата ще трябва да деволуира спора до инстанция, която ще е длъжна да спре делото. Тези постановки се отнасят и за втората инстанция, когато предметът на делото допуска касация. Възниква въпросът каква е ползата от спиране на производството едва на фаза-

та по допускане на касационното обжалване, ако в касационната жалба и изложението към нея няма основания по чл. 280, ал. 1 ГПК. Вероятно волята на конституционния законодател е била да уреди липсата на конкретна процесуална регламентация за сезиращия съд относно „спиране на делото“ именно за да бъде избегнато забавяне на производството. Тази практика обаче би довела до други, по-неблагоприятни последици, а именно постановяване на потенциално неправилни актове, извършване на ненужни процесуални действия като обжалване на актове, които от своя страна биха довели до реализиране и на допълнителни разноски за страните.

Налице е и колизия с действащото до изменението право. Според чл. 229, ал. 1, т. 6 ГПК съдът спира производството, „когато Конституционният съд е допуснал разглеждането по същество на искане, с което се оспорва конституционностобразността на приложим по делото закон“. Разпоредбата на чл. 54, ал. 1, т. 4 АПК дава разрешение в същия смисъл. Тази предшестваща конституционните изменения уредба няма пречка да продължи да се прилага в останалите хипотези на сезиране на КС. В случаите обаче, в които сезирането е от съдебния състав по делото, тази уредба разпорежда нещо противно на конституционното изискване за „продължаване“ на делото. Затова и при липсата на аналог на § 3 КРБ, и доколкото по приложението на тази уредба няма произнасяне на КС, а противоречието е само за част от случаите, тя би следвало да се тълкува стеснително/помирително. Едно твърде буквално разбиране би довело до асиметрия, тъй като другите съдебни състави, които разглеждат аналогични дела, но не са сезирали КС, ще са длъжни да спират делата си, тъй като при отправено преюдициално запитване пред СЕС делата се спират както от запитващия⁹, така и от всички останали състави.

⁹ „Съдът, който ще сезира КС по реда на чл. 150, ал. 2 КРБ, все така няма да има право да спира делото, докато подобни пречки липсват при отправяне на преюдициално запитване – чл. 631, ал. 1 ГПК. Преценката на съда, отправящ преюдициално запитване, обаче по нищо не се различава от тази на съда, който има съмнения в противоконституционността на приложим по делото закон, защото и в двата случая въпросът е обуславящ за произ-

Разумно ми изглежда разбирането, че до приемането на по-добра законова или конституционна уредба, посочените логически противоречия могат да се преодолеят относително задоволително по следния начин: първо- или второинстанционният съд, отправил запитването, спират делото при настъпването на по-късното от следните две условия: допускане на делото до разглеждане от КС и преди провеждането на устните състезания. По този начин е спазено изискването делото да продължи със събиране на доказателствата. Отчита се и обстоятелството, че решението дори на първата инстанция може да се окаже окончателно.

Във връзка с приложението на чл. 150, ал. 2 КРБ намирам за необходимо да коментирам и особености на самата процедура. Конституцията урежда принципната възможност за сезиране на КС, а самата процедура е регламентирана в Закона за КС и Правилника за организацията и дейността на КС (ПОДКС). Съгласно чл. 17, ал. 1 ЗКС *„исканията до Конституционния съд се правят в писмена форма, мотивирани с приложени писмени доказателства“* след обнародването на закона. ПОДКС доразвива правната уредба в частта относно процеса на сезиране на КС¹⁰.

водството и е обвързан със съдържанието на нормативната уредба, без да има механизъм за разрешаването му без намеса на по-висш орган“ – Пунев, Анастас. Новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – крачка напред на ръба на пропастта - [Lex.bg News 02.01.2024](#).

¹⁰ Чл. 18. (1) *Искането до Конституционния съд се прави в писмена форма и се мотивира.*

(2) *Искането трябва да бъде на български език и да съдържа:*

1. посочване на съда;
2. наименованието (името) на органите и лицата, отправили искането; [...]
4. изложение на обстоятелствата, на които се основава искането;
5. в какво се състои искането;
6. изходящ номер и печат на органа, който го е отправил;
7. подпис на лицето, което е подало искането.

(3) *Искане от Върховния касационен съд или Върховния административен съд, направено във връзка с производство пред тях, трябва да съдържа аргументирана преценка на приложимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле.*

За разлика от първоначалния проект, окончателно приетият ЗИД на КРБ, обн. в ДВ, бр. 106 от 2023 г. не препраща към ПОДКС, с оглед на което няма конституционна делегация за подзаконов акт. ПОДКС е приет на основание § 1 ЗКС, който го ограничава само до вътрешни въпроси за дейността на КС, а с правилника не могат да се предвиждат субекти, на които да се вменяват задължения. В случай че правилникът противоречи на закона, органите на съдебната власт са длъжни да не го приложат (чл. 15, ал. 2 ЗНА) дори когато подават искане пред специалния орган за конституционен контрол. Поради това формалните изисквания за изходящ номер и печат не попадат в законната рамка по чл. 17 ЗКС за мотивираност на искането, нито представляват доказателства, поради което не могат да бъдат изискуем реквизит. Съгласно чл. 19 ЗКС по допустимостта на исканията се произнася КС в закрито заседание, следователно указанията на председателя му имат единствено технически и незадължителен характер, насочен към процесуална икономия.

В обобщение, намирам за необходима препоръка към законодателя да актуализира ЗКС в следните направления:

- посочване в чл. 16 ЗКС и на субектите по чл. 150, ал. 2, 4 и 5 КРБ;

(4) В искането се посочват и представят доказателства за обстоятелствата, на които се основава.

(5) Когато Конституционният съд е сезиран при условията на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, към искането се прилагат заверени преписи от материалите по делото, относими към предмета на искането. [...]

(7) Искането се подава в деловодството на съда или по пощата заедно с приложенията към него.

Чл. 19. (1) Когато искането не отговаря на изискванията на чл. 18, председателят на съда дава срок за отстраняване на недостатъците.

(2) Ако сезиращият орган или лица не отстранят в дадения им срок недостатъците, председателят може да насрочи заседание на Конституционния съд, който решава дали искането да бъде върнато.

(3) Конституционният съд или докладчикът може да поиска отстраняване на недостатъците на искането в хода на цялото конституционно производство.

- по-подробна уредба на техническата процедура по сезиране на КС;
- възможност КС да иска допълнителни разяснения от сезиращия го правораздавателен съд;
- правила за защита на личните данни на страните по делото, по което КС ще се произнесе с решение, и решенията на КС, които се обнародват;
- специални срокове и процедури, когато правораздавателното (обусловеното) дело трябва да се разгледа спешно;
- разрешаване на проблема с липсата на предвидимост за страните при липса на спирането на производството;
- разноски.

3. СЪПОСТАВКА С ДРУГИ УРЕДБИ

Анализирайки новата възможност на всеки съд да сезира КС, от практическа необходимост е да се направи паралел с възможността на съда да отправя преюдициално запитване пред Съда на Европейския съюз (СЕС).

Първичната уредба е уредена в чл. 267 ДФЕС. В нея националните юрисдикции се разделят на такива, чиито решения не подлежат на обжалване, и останалите. Първите са длъжни да отправят преюдициални запитвания, когато пред тях е повдигнат въпрос по тълкуването на договорите и актовете на институциите, както и относно валидността на последните. Останалите – по своя преценка.

От чл. 23 от Статута на Съда на ЕС се вижда, че правораздавателният орган спира производството пред себе си едновременно с отправянето на преюдициалното запитване. Същият изпраща на СЕС съдебния акт, с който отнася въпроса до СЕС. Секретарят на СЕС съобщава националния акт на страните, държавите членки, Европейската комисия и др., с оглед правото им да представят бележки.

Според чл. 93 от Процедурния правилник на СЕС¹¹ „Освен отправените до Съда преюдициални въпроси преюдициалното запитване:

а) съдържа кратко изложение на предмета на спора и на релевантните факти, така както са установени от запитващата юрисдикция, или поне изложение на фактите, на които се основават въпросите;

б) възпроизвежда съдържанието на приложимите в случая национални разпоредби и ако е необходимо – релевантната национална съдебна практика;

в) излага причините, поради които запитващата юрисдикция има въпроси относно тълкуването или валидността на някои разпоредби на правото на Съюза, както и установената от нея връзка между тези разпоредби и националното законодателство, приложимо в главното производство.“

Липсват формални изисквания, а отправените са такива към същината на въпроса.

Разбира се, СЕС е издал и подробни указания за запитванията в „Препоръки към националните юрисдикции относно отправянето на преюдициални запитвания“.¹²

В чл. 628 – 633 ГПК, чл. 144а АПК, както и чл. 480 – 490 НПК се съдържат национални правила във връзка с начина на формулиране на преюдициалното запитване. Повечето от тях възпроизвеждат казаното по-горе или имат разяснителен характер с оглед практиката на СЕС. От интерес за настоящата тема е уточнението, че определенето по допускане или не на преюдициално запитване не подлежи на обжалване, независимо че в първия случай се стига до спиране на делото (чл. 629, ал. 2, чл. 631, ал. 1 ГПК). Така, по аналогия с реквизитите, уредени в Правилника на СЕС и чл. 630 ГПК, ми се струва удачно в исканията пред КС да се излагат фактите по делото и съмненията на запитващия съд.

В сравнително-правен аспект един от примерите за успешен модел на конституционно правосъдие е този във Федерал-

¹¹ https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2012-10/rp_bg.pdf

¹² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/BG/TXT/PDF/?uri=OJ:JOC_2019_380_R_0001

на република Германия. Федералният конституционен модел на правосъдие е възприел модела на Келзен. Създаден е специален орган, отделен от останалите съдилища.¹³ Така, във Федерална република Германия, чието население е над 10 пъти по-голямо от българското, съдилищата отправят годишно до 100 преюдициални искания за конкретен нормен контрол само до Федералния конституционен съд (ФКС), част от тях – за съответствието на провинциалните закони с федералните¹⁴. В тези случаи съдът постановява определение, с чийто диспозитив 1) спира производството пред себе си до произнасянето на ФКС и 2) отправя до ФКС въпрос дали дадена законова разпоредба е съвместима с дадена разпоредба от Конституцията. Предпоставка за преюдициалното искане е сезиращият съд да е убеден в противоконституционността на нормата и тя да е релевантна за решението. В определението съдът трябва да изложи подробни мотиви за убеждението си, както и защо не е възможно конформно тълкуване. Към него се прилага досието по делото. Страните не могат да сезират директно ФКС, нито да заставят правораздавателния орган да го стори¹⁵. ФКС обаче е разглеждал искания, които съдът е отправил на база на изготвени от страните или обществеността образци¹⁶. Той отправя искането директно, без намесата на по-горни инстанции.

4. ПРАКТИЧЕСКИ ВЪПРОСИ В СВЕТЛИНАТА НА КОНКРЕТНО ГРАЖДАНСКО ДЕЛО, РАЗГЛЕЖДАНО ОТ ПЪРВОИНСТАНЦИОНЕН СЪД

Дали уредбата отговаря на практическите нужди, може да бъде преценено и през призмата на искането до КС, отпра-

¹³ Donald P. Kommers. Представяне на Федералния конституционен съд. Превод Симеон Стойчев. Съдебно право, 03.06.2016 .

¹⁴ Чл. 100 от Федералната конституция Вж мук https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_gg/englisch_gg.html#p0559

¹⁵ Чл. 80 от Закона за ФКС Вж мук https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_bverfgg/englisch_bverfgg.html#p0360

¹⁶ Вж. образци на <https://freiheitsrechte.org/themen/soziale-teilhabe/mustervorlage-asylblg>

вено по гражданско дело, по описа на Софийския районен съд (СРС), което според публикация е първото по новия ред.

Конкретният повод районният съдия да се обърне към КС е производство по чл. 6, ал. 2 – 4 СК (отм.). На 17.11.2023 г. непълнолетна е подала молба, с която иска разрешение за сключването на брак с навършил пълнолетие мъж. В молбата се излагат важни причини, които налагат сключването на брака, а именно, че от връзката на молителката с пълнолетния мъж е родено общото им дете. Открито заседание по делото е насрочено за 30.01.2024 г. С § 1 от обнародвания в ДВ, бр. 106/22.12.2023 г. Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИД) разпоредбите на чл. 6, ал. 2 и 3 СК се отменят, като отмяната влиза в сила на 22.12.2023 г. съгласно § 44 от същия закон.

На 04.01.2024 г. СРС постановява следния акт: „ОТПРАВЯ на основание чл. 150, ал.2 от Конституцията на Република България искане до КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД за обявяване на противоконституционността на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (обн., ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.), с които са отменени чл. 6, ал. 2 – 4 от същия кодекс.“ Указано е съгласно чл. 17, ал. 1 ЗКС да се изпратят на КС заверен препис от искането за образуване на гражданското дело, приложенията към него и предходно разпореждане. В мотивната част на определението са изложени накратко фактичката обстановка по гражданското дело, фактите относно приемането на ЗИД, съображения относно допустимостта и нуждата от конституционния контрол. Подробно са описани възникналите пред съда съмнения за противоконституционност на ЗИД в частта относно отмяната поради нарушение на законодателната процедура, на материални норми, засягане на правната сигурност и пр. Техническата дейност по изпращане на искането е извършена от съдебен служител със съпроводително писмо, подпечатано с печата на съда.

На 12.01.2024 г. председателят на КС издава разпореждане, в което приема, че при отправяне на искане до КС от РС, то трябва да отговаря на определени форма и реквизити, предвидени в чл. 17, ал. 1 ЗКС и чл. 18 ПОДКС, както и на утвърдената

практика на КС. Излага се още, че те не могат да се заместват от съдебен акт, в който се съдържат мотиви за сезиране на Конституционния съд. Прието е, че при така описаната фактология липсва искане по чл. 17, ал. 1 ЗКС. Поради това и при посочени основания чл. 18, ал. 1 ЗКС и чл. 22, ал. 4 ПОДКС председателят на КС е постановил, че връща съпроводителното писмо. Не е указан срок за извършване на процесуални действия, нито ред за защита срещу акта.

Така постановеното разпореждане поставя редица въпроси. На първо място, какво е основанийето за издаването му. Чл. 22, ал. 4 ПОДКС единствено указва наименованието на актовете на председателя на КС, а именно разпореждания. Тази разпоредба не овластява председателя за конкретни разпореждания, като предвижда, че такива се издават само в посочени в ЗКС и ПОДКС случаи. Чл. 18, ал. 1 ЗКС предвижда, че председателят на КС с разпореждане образува делото, определя съдия докладчик и датата за разглеждането му. С обсъжданото разпореждане обаче не е направено нищо от това. Водещият мотив на разпореждането е, че искане за сезиране на КС не може да се замества от (съдържа в) съдебен акт. Това обаче е преценка за недопустимост на искането, която съгласно чл. 13 и 19, ал. 1 ЗКС е от компетентността на пленарния състав на КС. Разпореждането не е и такова по чл. 19, ал. 1 ПОДКС, тъй като с него не е даден срок за отстраняване на недостатъци.

На второ място, съмнения се пораждат и относно формата на искането за сезиране на КС. Чл. 18, ал. 1 ПОДКС изисква формата да е писмена. Определението на СРС е постановено в писмена форма и е подписано. В разпореждането на председателя на КС не са посочени конкретни липсващи реквизити, но по мое мнение са изпълнени всички точки по чл. 18, ал. 2 ПОДКС: 1. посочен е КС – в диспозитива на определението; 2. сезирацият орган – в титулната част на определението е посочен сезирацият орган (СРС); 3. изложение на обстоятелствата – мотивната част обхваща повече от 5 страници; 4. искането – формулирано в диспозитива съобразно изказа на чл. 150, ал. 2 КРБ. Разбира се, от значение за преценката са съ-

държанието и смисълът на властническото волеизявление, а не разположението на отделните части.

На трето място, неяснота съществува и във връзка със схващането, че искането не може да бъде заместено от съдебен акт. Всички властнически волеизявления на съда обаче са съдебни актове. Дали те са озаглавени като решения, определения, или разпореждания, е вторичен въпрос. Може да се предположи, че след като чл. 150 КРБ легитимира съда да сезира КС, то и сезирането ще става с акт на съда. Дори актът на съда да бъде озаглавен „искане“, нещо, което процесуалният закон не позволява, той отново ще бъде съдебен акт и по естеството си ще представлява определение.

За съжаление отговор на тези въпроси не може да бъде изведен и от разгледаните по-горе уредба и практика на преюдициалните запитвания до СЕС и до германския ФКС, тъй като там безпроблемно и логично се процедурира по същия начин – съдът постановява определение, което се изпраща с писмо или по електронен способ на СЕС/ФКС.

При отправяне на искане за обявяване на противоконституционност на норма, по която е образувано дело по впоследствие отменените разпоредби – чл. 6, ал. 2 и сл. от СК, но производството продължава да се разглежда, стои въпросът какви последващи действия следва да извърши докладчикът. Конкретният случай се отнася за охранително производство, което може да се разглежда само когато има изрична овластяваща съда норма. Със ЗИД не е предвиден ред, по който да продължи вече започналото производство. Де jure липсва и ред, по който да бъде разгледано самото производство.

Най-лесното, може би, но не съвсем правилното решение, е съдията да прекрати делото. По този начин обаче съдът на практика би ограничил достъпа на гражданите до конституционно правосъдие именно защото съдът има задължение да извърши всички необходими действия за сезиране на органа, извършващ конституционен контрол. Обратното би означавало съдът да постанови акта си в противоречие с принципите на правовата държава и със своето вътрешно убеждение. Съдът, който е констатирал нарушение на Основния закон, не следва да

продължава извършване на процесуалните действия по конкретно дело, тъй като би станал съпричастен към тази нередност.

5. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Липсата на възможност за подаване на индивидуална конституционна жалба от страна на гражданите задължава държавните органи, които са сезирани с конкретен правен спор, да защитават спазването на Конституцията и закрилата на основните права и свободи на гражданите. Подаването на искане за обявяване на противоконституционност на норма по конкретно дело от „всеки съд“ не може да замести индивидуалната конституционна жалба, но дава една по-голяма сигурност у гражданите за справедливост. Съдията вече е натоварен с нелеката задача не само да следи за съответствие на конкретна правна норма с Конституцията, но и да сезира компетентния орган за обявяването ѝ за противоконституционна, когато намери основание за това. Във всички случаи разписването на конкретни правила за реда и начина на сезиране на КС в ЗКС е от първостепенна необходимост за достъп на гражданите до конституционно правосъдие.

НОВОТО ПРАВОМОЩИЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ПО ЧЛ. 150, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

Сибила Игнатова¹

На 31.01.2024 г. Конституционният съд на Република България образува к.г. №6 от 2024 г. по искане на състав на Софийски районен съд² за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (обн., ДВ, бр. 106/22.12.2023 г.). Това е първото дело по новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.³ Този текст беше приет от парламента заедно с множество други промени в Основния ни закон в края на 2023 г. Според тази разпоредба: „*Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред Конституционния*

¹ Адвокат от САК, доктор по конституционно право.

² Интересно е да се отбележи, че още на 08.01.2024 г. Юридическият сайт lex.bg публикува статия, озаглавена „Първи районен съдия сезира КС – за премахването на възможността за брак преди пълнолетие“. В статията можеше да бъде прочетено и определението на Софийски районен съд: https://news.lex.bg/wp-content/uploads/2024/01/act_2024_1_4..pdf Искането на Софийски районен съд до Конституционния съд беше депозирано на 31.01.2024 г.

³ На 09.02.2024 г. Конституционният съд образува к.г. 8 от 2024 г. по искане на съдебен състав на Окръжен съд – гр. Плевен за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 381, ал. 2 и ал. 3 и на чл. 382, ал. 3 от Наказателно-процесуалния кодекс (обн. ДВ, бр. 86 от 2005 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 86 от 2023 г.). За докладчик по делото е определена Десислава Атанасова.

съд“. В хода на обсъжданията в парламента по отношение на разширяването на достъпа до Конституционния съд беше решено, че този вид достъп ще бъде по-удачен вариант от въвеждането на института на индивидуалната конституционна жалба, с цел да не бъде претоварена конституционната ни юрисдикция.

Според проф. д-р Пенчо Пенев, който е един от основните привърженици на правото на всеки съд да сезира Конституционния съд, „възможността съдът, без значение от ранга му, да разсъждава по въпросите на конституционността и да може да комуникира за това директно с Конституционния съд, без съмнение ще допринесе за изграждането на ново, много по-активно и плодотворно отношение на съда към Конституцията като живо приложимо право“.⁴

Настоящата статия има за цел да представи накратко предложението за въвеждане на конституционно ниво възможността на всеки съд да сезира Конституционния съд от 2015 г. Обърнато е внимание на текста на чл. 15 от Закона за съдебната власт. Обобщени са обсъжданията в Народното събрание по приемането на текста на чл. 150, ал. 2 от Конституцията и причините, поради които миналата година в хода на обсъжданията на Проекта на Закона за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИД на КРБ) беше предпочетено да се предостави възможност на съдилищата да сезират българския Конституционен съд. В статията е изложен кратък сравнително-правен анализ за възможността на съдилищата в Австрия, Германия и Казахстан да сезират органа по конституционен контрол, ако в хода на съдебното производство се установи, че приложим в процеса закон противоречи на Конституцията. Накрая е обърнато и внимание на някои от проблемите, които могат да възникнат при прилагането на чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

⁴ Пенев, П. Проблеми на регулацията на българското конституционно правосъдие – опит за тезисно представяне. Конституционни изследвания (издание на Конституционния съд на Република България), 2019, Т.1., с. 84.

1. ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ПРЕДОСТАВЯНЕ НА ВЪЗМОЖНОСТ НА ВСЕКИ СЪД ДА СЕЗИРА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ОТ 2015 Г.

Още през 2015 г. беше предлагано на конституционно ниво да се уреди възможността на всеки съд да сезира Конституционния съд, ако в хода на съдебно производство се установи, че закон противоречи на Конституцията. Във вношения през месец май 2015 г. в Народното събрание ЗИД на КРБ, сигн. №554-01-103/26.05.20015 г. от група народни представители е предвидено разширяване на кръга на органите, които могат да сезират Конституционния съд, като това става, от една страна, чрез предоставяне на правомощие на всеки съд, който разглежда гражданско, наказателно или административно дело, когато установи несъответствие на приложимия закон с Конституцията, да спира производството по делото и внася въпроса в Конституционния съд. В мотивите⁵ към Законопроекта по отношение на промените за правото на всеки национален съд да сезира Конституционния съд се изтъква, че: „чрез включването на редовните съдилища в процеса на осъществяване на конкретен контрол за конституционност се цели утвърждаване на принципа за върховенство на Конституцията и по-добри гаранции за основните права и свободи. Предлаганата промяна частично компенсира липсата на индивидуална конституционна жалба в българския модел на конституционно правосъдие и съответства на практиката на развитите европейски модели (напр. Германия - чл. 100 от Основния закон, Австрия – чл. 140 от Конституцията, Испания – чл. 163 от Конституцията). По този начин се създава и допълнителна гаранция за независимостта на съда и се утвърждава институционалната роля на всеки съд като гарант за върховенството на Конституцията и спазване на принципите на правото. С предвидената възможност се преодолява и една съществуваща до този момент диспропорция – всеки национален съд може да сезира Съда на Европейския съюз с искане за приемане на преюдициално заключение тогава, когато трябва да приложи правото

⁵ Виж мотиви към ЗИД на КРБ: <https://parliament.bg/bills/43/554-01-103.pdf>

на Европейския съюз, а няма такава възможност по отношение на Конституционния съд“.⁶

През месец юли 2015 г. в Народното събрание на Република България беше внесен втори Проект на ЗИД на КРБ с изм. №554-01-144/24.07.2015 г. За разлика от първия ЗИД на Основния закон от месец май 2015 г., в него липсваше правото на всеки национален съд да сезира Конституционния съд. Интересно е да се отбележи, че в становището на Венецианската комисия от 23.10.2015 г. във връзка с внесената през юли 2015 г. Проект на ЗИД на КРБ изрично е посочено: **„следва да се осигури по-широк достъп до Конституционния съд, като се даде право да повдигат въпроси за конституционността на съдиите от всички нива, когато те са призвани да прилагат закони, счестени за противоконституционни“**.⁷

2. РАЗПОРЕДБАТА НА ЧЛ. 15 ОТ ЗАКОНА ЗА СЪДЕБНАТА ВЛАСТ

В контекста на приетите конституционни промени, даващи възможност на всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива да сезира Конституционния съд, следва да бъде изяснено съдържанието на текста на чл. 15 от Закона за съдебната власт (ЗСВ), според който *„когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на Република България, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а прокурорите и следователите – главния прокурор“*. По отношение на този текст трябва да се отбележи мнението на конституционния съдия Красимир Влахов, който в свой доклад на тема *„Непосредствено действие на разпоредбите на Кон-*

⁶ ЗИД на КРБ, вх. №554-01-103, внесен от група народни представители на 26.05.2015 г., не беше подкрепен на първо гласуване на 07.07.2015 г. от създадената Временна комисия за обсъждането му: <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/2487/reports/5588>

⁷ Виж текста на Становището на Венецианската комисия CDL-AD(2015)022 [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2015\)022-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2015)022-e). [Дата на достъпване: 09.01.2024]

ституцията и практиката на съдилищата⁸ посочва, че „разпоредбата на чл. 15 ЗСВ урежда една чисто сигнална функция на съдилищата, без това да рефлектира върху разглеждането на конкретното дело, тъй като не е предвидено същото да се спира, като при това върховните съдилища, до които е адресиран сигналът, не са обвързани да сезират Конституционния съд, а преценяват предпоставките за това на собствено основание. Нещо повече – законът дори не предвижда задължение за тях изобщо да разгледат сигнала, което до голяма степен обезсмисля нормата в този ѝ вид“. В Доклада си Красимир Влахов представя съдебната практика във връзка с чл. 15 от ЗСВ и изтъква, че „анализът на съдебната практика обуславя извода, че като цяло съдилищата са изключително резервирани относно възможността да упражняват инцидентен контрол за конституционност по отношение на приложим по делото закон, приет при действието на Конституцията от 1991 г.“. Според Красимир Влахов в съдебната практика въпросът за приложното поле на чл. 5, ал. 2 от Конституцията и възможността на това основание съдилищата да упражняват инцидентен контрол за конституционност по отношение на законите, приети при нейното действие, се явява дискуссионен – както по принцип, така и относно допустимите предели на този контрол, поне докато Конституционният съд не се произнесе със задължително тълкувателно решение.

Видно от представеното е това, че разпоредбата на чл. 15 от ЗСВ има чисто сигнална функция, т.е. преценката за сезиране на Конституционния съд е предоставена на двете върховни съдилища или на главния прокурор. В това отношение разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията дава възмож-

⁸ Влахов, Кр. Непосредствено действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата – Доклад от проведена в Народното събрание на 10.04.2019 г. кръгла маса „Конституцията – източник на правото“: <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4/>

ност на всеки съд директно да сезира Конституционния съд по своя собствена преценка.

3. ОБСЪЖДАНИЯТА И ПРИЕМАНЕТО НА ТЕКСТА НА ЧЛ. 150, АЛ. 2 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

В Проекта на ЗИД на КРБ, сигн. №49-354-01-83, който беше внесен в парламента на 28.07.2023 г. в §14, който уреждаше промени в някои текстове на чл. 150 от Конституцията, в т. 2 беше предложен следният текст: (6) **„Всеки съд може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретното дело. В този случай съдът спира производството по делото до произнасянето на Конституционния съд.“**⁹, т.е. първоначално не беше предвидено правото на всяка от страните в съдебното производство да прави искане за установяване на противоконституционност.

Накратко могат да бъдат отбелязани някои от публикуваните в сайта на Народното събрание становища, които са по отношение на възможността всеки съд да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретното дело.

В становището си до парламента проф. д-р Екатерина Михайлова подкрепя предложението в § 14 на Проекта на ЗИД на КРБ, което предвижда всеки съд да може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, приложим по конкретно дело, като в този случай съдът спира производството по делото до произнасянето на Конституционния съд. Според нея следва да се създаде един общ текст за сезирането от страна на съда, в това число от ВКС и ВАС, като се използва съществуващата разпоредба на чл. 150, ал. 2, по която има практика и яснота за

⁹ В § 14 от ЗИД на КРБ от 28.07.2023 г. беше предложено и въвеждането на института на конституционната жалба *„гражданите и юридическите лица могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон при условия и ред, определени в закона и в правилника на Конституционния съд“*.

приложението ѝ, но се разширяват субектите, които могат да внасят въпроса пред Конституционния съд.¹⁰

Проф. г-р Пенчо Пенев също така приветства предложението съдилищата от всякакъв ранг да могат да сезират Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на закон, който е приложимо право по конкретно дело. Проф. г-р Пенчо Пенев посочва, че „това бе предложено да стане още с промените в Конституцията от 2015 г. Тогава не достигна политическа воля. Споделям мотивите на авторите на Проектозакона“.¹¹

Според доц. г-р Наталия Киселова по отношение на предложението по § 14 от Проекта на ЗИД на КРБ следва да бъде направено синхронизиране на правомощието да се сезира конституционната юрисдикция от състав на ВКС/ВАС и всеки съд. Според нея е възможно да възникне противоречива конституционна практика, ако не бъдат съобразени други конституционни разпоредби, които не се предлага да бъдат променени.¹²

Съюзът на съдиите изразява положително становище относно предложените изменения, целящи разширяване кръга на лицата с право да сезират Конституционния съд, съответно техните правомощия, а именно да се предостави възможност на всеки съдия съдът да сезира КС във връзка с дела, които разглежда, при съмнение за противоконституционност на приложима правна норма. Това правомощие на съда ще кореспондира с правомощието му да сезира Съда на Европейския съюз при съмнение за противоречие на национален нормативен акт с правото на Европейския съюз. Така може да бъде постигната ефективно целта конституционното правосъдие да достигне до всеки гражданин, когато има действителна нужда от това и в разумен срок.¹³

¹⁰ Виж текста на становището на проф. г-р Екатерина Михайлова: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17075>

¹¹ Виж текста на становището на проф. г-р Пенчо Пенев: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17074>

¹² Виж текста на становището на доц. г-р Наталия Киселова: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17048>

¹³ Виж текста на становището на Съюза на съдиите: <https://www.>

Висшият адвокатски съвет също така представи на 05.12.2023 г. свое становище до Комисията по конституционни въпроси, в което са направени конкретни предложения по отношение на възможността на съдилища да сезират Конституционния съд, ако установят в хода на съдебно производство, че е налице противоречие на приложим закон с Основния закон.¹⁴

По време на проведените обсъждания¹⁵ в Комисията по конституционни въпроси на 05.12.2023 г. са изразени следните становища:

Според заместник-председател на Върховния административен съд Любомир Гайдов предложението всеки съдия може да сезира Конституционния съд и сега, когато установи, че приложимият по делото закон е противоконституционен, като съдията може да се обърне към ВКС и ВАС, които да сезират Конституционния съд.

Председателят на Съюза на юристите в България Владислав Славов изразява опасения, че се прекалява с разширяването на субектите, които могат да сезират Конституционния съд. Той предлага да се върви постепенно, **като в началото да се спре до съдилищата** и да се предвиди увеличаване на правомощията на Висшия адвокатски съвет и омбудсмана, както и да не се намаляват правомощията на главния прокурор относно сезирането на Конституционния съд.

Заместник-министърът на правосъдието Юлия Ковачева изразява позиция, че предвид изказаните множество становища относно необходимостта от поетапно отваряне на Конституционния съд към гражданите и изложените съображения, свързани с ресурсното, кадровото осигуряване на Конституционния съд, предлага да се обмисли възможност за съчетаване на процедурата за сезиране от редовните съдилища в рамките на ви-

[parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17050](https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17050)

¹⁴ Виж пълния текст на депозираното на 05.12.2023 г. становище на Висшия адвокатски съвет: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/standpoint/17490>

¹⁵ Виж Доклада на Комисията по Конституционни въпроси от обсъжданията на 05.12.2023 г.: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/reports/17512>

сящ пред тях спор с искане на страна в процеса да бъде отнесен въпросът пред Конституционния съд по отношение на приложимия по делото закон. В този смисъл Конституционният съд ще се предпази от множество необосновани, недопустими конституционни жалби, **тъй като редовните съдилища ще бъдат своеобразен филтър** и ще бъдат пряко ангажирани в процеса по опазване на върховенството на Конституцията. Същевременно гражданите ще получат възможност за достъп до Конституционния съд за защита на техните конституционни права.

Действащият текст на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е предложен по време на заседанието¹⁶ на Комисията по конституционни въпроси на 16.12.2023 г. От стенограмата на заседанието става ясно, че е направено предложение от народния представител Христо Иванов и група народни представители § 14 в чл. 150 от Проекта на ЗИД на КРБ да се направят следните изменения и допълнения: *“(2) Всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след влизането на решението на Конституционния съд в сила.”* В хода на обсъжданията е направено предложение от народния представител Екатерина Захариева текстът да бъде променен *„след приключване на производството пред Конституционния съд“*. Народните представители от Комисията по конституционни въпроси приемат това предложение и гласуват: За – 6, против – 2, въздържали се – няма.

Действащият текст на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е подкрепен по време на извънредното заседание¹⁷ на Комиси-

¹⁶ Виж пълния текст на Стенограмата от редовното заседание на Комисията по конституционни въпроси за обсъждане на ЗИД на КРБ, 49-354-01-83, Протокол №10 от 16.12.2023 г.: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/steno/7728>

¹⁷ Виж пълния текст на Стенограмата от извънредното заседание на Комисията по Конституционни въпроси за обсъждане на ЗИД на КРБ, 49-354-01-83, Протокол №11 от 19.12.2023 г.: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/steno/7733>

ята по конституционни въпроси на 19.12.2023 г. за обсъждане за трето гласуване на Проект на ЗИД на КРБ №49-354-01-83. Текстът на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е приет окончателно по време на третото гласуване на 20.12.2023 г. на Проекта на ЗИД на КРБ от парламента.

4. МНЕНИЕ НА КАНДИДАТИТЕ ЗА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ

По време на изслушването на кандидатите за конституционни съдии пред Комисията по конституционни въпроси на 18.01.2024 г. също така беше обърнато внимание на текста на чл. 150, ал. 2 от Основния ни закон.¹⁸

Според Борислав Белазелков „въпросите пред Конституционния съд трябва да бъдат поставени ясно и безпристрастно и разрешенията трябва да бъдат защитени надлежно. Това не е по силите на отделния гражданин.“ Борислав Белазелков поставя въпроса колко питання има от Висшия адвокатски съвет и от омбудсмана. Според него това са органи, които имат голям капацитет, но колкото и голям да е този капацитет, те не можаха да залаят, така да се каже, Конституционния съд с въпроси. „Защото наистина, ако съдиите, ако съдилищата, които разрешават конкретен казус, **могат да помогнат на гражданите да бъдат формулирани въпросите, да бъдат артикулирани правилно**, тогава дейността на Конституционния съд ще има смисъл...“

Според кандидатата Десислава Атанасова с промяната в чл. 150, ал. 2 от Конституцията се дава „възможност всеки съд, по искане на страна по делото или по своя инициатива, да сезира Конституционния съд“. Според нея „по този начин се укрепиха правата на гражданите, като им се даде още една възможност да сезират Конституционния съд. Те имат вече такава възможност, предвидена с третата и петата поправка на Конституцията, когато е дадена възможност омбудсманът и Висшият адвокатски съвет да сезират Конституционния съд при засягане на права и свободи на българските граждани“. Според

¹⁸ Виж стенограмата от заседанието на Комисията по конституционни въпроси на Народното събрание от 18.01.2024 г.: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3201/steno/7761>

Десислава Атанасова при приемането на конституционните промени е търсен балансът между това да има още една възможност българският гражданин да се обърне към Конституционния съд, но заедно с това да има и **една институционална преценка от съдебна инстанция за всяко искане**.

Въз основа на изложеното става ясно, че новоизбраните конституционни съдии Десислава Атанасова и Борислав Белазелков са привърженици на възможността съдилищата да сезират органа по конституционен контрол, ако в хода на процеса се установи, че закон противоречи на Конституцията ни.

5. СЕЗИРАНЕТО НА КОНСТИТУЦИОННИТЕ ЮРИСДИКЦИИ ОТ СЪДИЛИЩАТА В АВСТРИЯ, КАЗАХСТАН И ГЕРМАНИЯ

В повечето европейски държави всеки съд е компетентен да отнесе въпроса за конституционност на приложимия по делото закон до съответния конституционен съд.¹⁹ Във връзка с това накратко може да бъде представена в сравнително-правен план възможността на съдилищата да сезират конституционните юрисдикции в Австрия, Германия и Казахстан.

През 2020 г. се навършиха 100 години от институционализирането на европейския модел за конституционен контрол. Австрийският конституционен съд е един от първите, **специализиран** в конституционната материя юрисдикционен орган, **специално създаден** и **независим** от традиционните клонове на властта, стоящ също така и **извън системата на общите съдилища**.²⁰ В българската конституцион-

¹⁹ Делиев, Бл. По някои въпроси на прекия достъп до Конституционния съд – Адвокатски преглед, 2023, №8, с. 52. Авторът изброява следните държави: Австрия, Албания, Андора, Армения, Белгия, Босна и Херцеговина, Германия, Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Полша, Румъния, Русия, Сан Марино, Северна Македония, Словакия, Словения, Турция, Хърватия, Черна гора, Чехия, Украйна, Унгария.

²⁰ Виж по-подробно: Игнатова, С. 100 години от институционализирането на европейския модел за конституционен контрол. 100 години от приемането на австрийската Конституция и създаването на Конституционния съд на Австрия. Общество и право, 2021, №2, с. 83-99.

ноправна литература се посочва, че създаденият през 1920 г. австрийски Конституционен съд има **широка компетентност**, която „включва разрешаване на федерални по характер конфликти, различни спорове в избирателната материя, спорове за компетентност между администрацията и правораздаването и контрол за конституционността на законите“²¹. Според данни от Годишния доклад на Съда за 2022 г. в периода от 01.01.2022 г. до 31.12.2022 г. са били образувани 4293 нови производства²², т.е. Конституционният съд на Австрия е изключително натоварен. Причината за това е, че от 01.07.2008 г. сред компетентците на Конституционния съд е разглеждането на жалби срещу съдебни решения при нарушаване на конституционното право на убежище (общо 1867 жалби за 2022 г.).

Съгласно чл. 140, ал. 1, б. а от Конституцията на Австрия Конституционният съд може да бъде сезиран от всеки съд за противоконституционност на закон. Според данни от Годишния доклад на Конституционния съд на Австрия за 2022 г. са били отправени общо 209 такива искания. Също така от 01.01.2015 г. Конституционният съд на Австрия разполага с правомощие да разглежда така наречената „жалба срещу закон“²³ (жалба за нормен контрол). Това правно средство за защита позволява на всяка страна в производството пред обикновен съд (наказателен или граждански съд) да подаде жалба до Конституционния съд за отмяна на законни разпоредби, които трябва да бъдат приложени в съдебно производство по повод обжалването на съдебно решение на първата инстанция. Според данни от Годишния доклад на Конституционния съд на Австрия за 2022 г. са отправени общо 195 такива искания.

²¹ Карагьозова-Финкова, М., Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. Възникване и развитие, София: Албо, 1994, с. 126.

²² Виж Доклад за дейността на Конституционния съд на Австрия за 2022 г. https://www.vfgh.gv.at/downloads/taetigkeitsberichte/VfGH-Taetigkeitsbericht_2022.pdf

²³ На немски език: Gesetzesbeschwerde

Вече беше отбелязано, че Конституционният съд на Австрия е изключително натоварен. Във връзка с това е интересно да се спомене, че всъщност той не е постоянно действащ орган. На практика заседанията на Съда се провеждат на сесии, т.е. не заседава като съдилище постоянно, а обикновено четири пъти годишно в продължение на три седмици, а именно през март, юни, октомври и декември. При необходимост председателят определя и едnodневни или няколкодневни „междинни сесии“. Конституционният съд на Австрия се състои от председател, заместник-председател, 12 члена и 6 заместник-члена. Конституционният съд разполага със **109 служители**, които са предимно научен и административен персонал. Конституционният съд избира за срок от 3 години с тайно гласуване т.нар. **постоянни референци**, които имат задачата да подпомагат дейността на съда. Преизбирането им е позволено и се извършва редовно. Броят на постоянните референци се определя от Конституционния съд, като през последните години средно работят по **девет постоянни референци**. Бюджетът на съда за 2022 г. е около 17 млн. евро.

Федералният конституционен съд на Германия също така може да бъде сезиран от всеки съд в държавата. Съгласно чл. 101, ал. 1 от Основния закон на Германия, ако съдът счете за противоконституционен закон, чиято валидност е от значение за решението по делото, производството се спира и се сезира Федералният конституционен съд. Този вид производство се нарича **конкретен нормативен контрол**. Основно изискване за допустимостта е съдът да е убеден, че правната норма е противоконституционна и че има отношение към решението по делото. Съдът трябва да обоснове това свое убеждение. Първоначалното производство се спира, докато Федералният конституционен съд постанови решение. Ако сезирането от съда е основателно, правна разпоредба се обявява от Федералния конституционен съд за несъвместима с Основния закон. Страните, участващи в съдебното производство, **нямат право** да правят искане за обявяване на определен текст от закон за противоконституционен. Според данни за

действието на Федералния конституционен съд през последните години Съдът е разглеждал между 20 и 30 производства годишно по сезиране от съда (виж данните от таблицата в края на статията), което в сравнение с производствата по конституционни жалби е значително по-малко. Видно от изложеното е това, че съдилищата в Германия са своеобразен филтър за достъпа до конституционната юрисдикция.

Конституцията на Казахстан, приета на 30 август 1995 г., учреди нов орган за конституционен контрол – Конституционен съвет на Република Казахстан. Той беше сформиран през февруари 1996 г. Конституционно производство може да бъде образувано след сезиране от страна на президента, председателите на камарите на Парламента, не по-малко от една пета от общия брой депутати в парламента, министър-председателя на Републиката, а **също така и от съдилищата**. Съгласно чл. 78 от Конституцията, ако съд смята, че закон или друг нормативен правен акт, подлежащ на прилагане, накърнява установените от Конституцията права и свободи на човека и гражданина, той е длъжен да спре съдебното производство и да сезира Конституционния съвет с предложение за обявяване на този акт за противоконституционен.²⁴

Осигуряването на конституционността на действащото законодателство, яснотата, определеността и вътрешната съгласуваност на правните норми в голяма степен зависи от ефективността на взаимодействието на Конституционния съвет със съдилищата. Именно разглеждането на конкретни граждански, наказателни, административни и други дела е проверка на качеството на приеманите правни актове и пригодността на избрания модел на правно регулиране. В този процес съдиите нерядко се сблъскват с недостатъци на законите, които накърняват конституционните права на гражданите.

²⁴ Кайрат А. Мама, Конституционният контрол в съвременния свят: опитът на Казахстан. Конституционни изследвания (издание на Конституционния съд на Република България), 2019, Т.1., с. 34. Авторът е председател на Конституционния съвет на Казахстан от 11.12.2017 г. до 01.01.2023 г.

При откриването на такива те са длъжни да спрат разглеждането на делото и да сезират Конституционния съвет.²⁵

През годините са предприети законодателни мерки за оптимизация на реда на сезиране на Конституционния съвет от съдилищата. От 1996 г. насетне се изискваше сезирането да бъде подписано от председателя на съответния съд дори ако делото се гледа от едноличен състав или съдийска колегия. През 2017 г. това формално изискване отпадна. Новата реалност насочва към стимулиране на активизма на съдиите, което в крайна сметка осигурява съответствието на действащото право на Основния закон на страната. През периода от февруари 1996 г. до сега Конституционният съвет е сезиран повече от 190 пъти: от държавния глава – 22 пъти, от председателите на камарите на Парламента и от депутати – 78 пъти, от министър-председателя – 27 пъти, **от съдилищата – 70 пъти.**²⁶ Възможността за сезиране на Конституционния съд от общите съдилища е ефективен механизъм за защита на гражданите и юридическите лица едновременно срещу закони и актове по прилагането им (индивидуални административни актове и съдебни решения), които противоречат на Конституцията. Косвеният достъп играе жизненоважна роля за предотвратяване на ненужно удължаване на очевидни противоконституционни ситуации.²⁷ Според бившия председател на Конституционния съвет на Казахстан Кайрат А. Мами в повечето държави инцидентният контрол съществува паралелно с определен тип конституционна жалба. Предизвикателството пред съвременните конституционни системи е как да синхронизират двата типа контрол, за да направят защитата достатъчно ефективна.²⁸

²⁵ Пак там, с. 35.

²⁶ Пак там, с. 36.

²⁷ Report on individual access to constitutional justice 1004(2020) [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2021\)001-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2021)001-e) [дата на достъпване: 09.01.2024]. Цит. по Делиев, Бл., По някои въпроси на прекия достъп до Конституционния съд – Адвокатски преглед, 2023, №8, с. 53.

²⁸ Пак там, с. 53.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящия момент **не е ясно** как ще се отрази новото правомощие по чл. 150, ал. 2 от Конституцията **на работата на съдилищата и на Конституционния съд**. Към момента на подготвянето на тази статия в Конституционния съд са образувани вече две дела по чл. 150, ал. 2 от Конституцията.

Наред с това възникват и доста други въпроси във връзка с приложение на текста на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, като някои от тях подробно са разгледани в публикувания анализ на г-р Анастас Пунев²⁹ – *Новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – крачка напред на ръба на пропастта*.³⁰ Авторът смята, че преди да се коментира по същество текстът, трябва да се отчете, че проблемите с възможната противоконституционност на приложим по делото закон са напълно реални и дори се увеличават през последните години. Според г-р Анастас Пунев един от проблемите, възникващи с приемането на текста на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, е това, че остава неясно дали правомощието на двете върховни съдилища да сезират КС претърпява промени, тъй като текстът на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, в който са включени ВКС и ВАС, се запазва в същия си вид, но отпада досегашният текст на ал. 2, според който в случай на сезиране на КС от тяхна страна, делото се спира. Това би трябвало да означава, че тези съдилища вече не са задължени да спират производството, но в същото време остават длъжни да зачетат решението на Конституционния съд. Какво тогава трябва да направят, ако едва пред върховната инстанция се постави въпросът за противоконституционността на приложимия закон? Едно възможно тълкуване е, че доколкото тези съдилища са изведени пред скоба в ал. 1, за тях би трябвало да продължи да важи, че се налага спиране на производството, а „всеки съд“

²⁹ Д-р Анастас Пунев е автор на Спиране на исковото производство, София: Сиела, 2020, която е посветена на института на спирането в исковия граждански процес.

³⁰ Виж по-подробно статията на г-р Анастас Пунев [Новата редакция на чл. 150, ал. 2 от Конституцията – крачка напред на ръба на пропастта](https://news.lex.bg,02.02.2024).<https://news.lex.bg,02.02.2024>.

по смисъла на чл. 150, ал. 2 КРБ не включва тях. В статията си авторът обръща и внимание на някои проблеми във връзка със спирането на производството по ГПК.

В заключение следва да се отбележи, че едно от основните предизвикателства ще е може би пред страните в съдебното производство, т.е. към техните процесуални представители, защото те ще трябва да изложат обосновани доводи за наличие на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията, за да може, от една страна, съдът да приеме, че е налице противоконституционност. От друга страна, ще е важно и искането за противоконституционност на определен закон да бъде също така добре обосновано, за да бъде то допуснато до разглеждане от Конституционния съд. Затова ще са необходими задълбочени познания в областта на конституционноправната материя. Наред с това не е ясно дали съдът е **задължен** при направено искане от страната по делото, че е налице несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията, да се сезира Конституционният съд, т.к. в текста на чл. 150, ал. 2 от Конституцията е посочено, че „всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива **може** да сезира Конституционния съд“.³¹

³¹ Виж във връзка с това мненията на кандидатите за конституционни съдии, посочени по-горе.

Производства по чл. 100, ал. 1 от Основния закон на Германия (конкретен нормен контрол) от 2011 до 2020 г.³²

Година	Първи сенат	Втори сенат	Общо
2011	23	12	35
2012	22	6	28
2013	10	8	18
2014	12	29	41
2015	9	3	12
2016	7	10	17
2017	7	22	29
2018	8	14	22
2019	5	15	20
2020	12	24	36

³² Виж подробно данни за този вид производство от 1980 г. до 2020 г.: <https://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Jahresstatistiken/2020/gb2020/A-V-1.pdf?blob=publicationFile&v=2>

ЗА „МЕТОДИЧЕСКИТЕ ПРАВИЛА“ НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР КАТО ОПИТ ЗА КОНСТИТУЦИОННА РЕФОРМА

Гергана Иванова¹

Със Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДКРБ) се създава нова ал. 3 на чл. 126 със следното съдържание: „Главният прокурор по предложение на Върховната прокуратура утвърждава общи методически правила за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи, които подлежат на обжалване пред Върховния административен съд по ред, определен в закон.“ Така, в Основния закон се поставя съществено различна формулировка на осъществяваното до този момент от главния прокурор „методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“, регламентирано в отн. ал. 2 от същия текст. Дали обаче със сегашната редакция се постига заложената от законодателя цел за съдебна реформа, и в частност ограничаване правомощията на главния прокурор, или новият текст провокира бъдещи проблеми пред правоприлагането, е въпрос, който остава дискуссионен. С оглед на това, настоящото изложение има за цел да илюстрира принципните „пробойни“ на този текст като опит за промени заради самите промени.

В редица решения на Конституционния съд (PKC №8 от 2005 г. по к. г. №7/2005 г., PKC №2 от 2017 г. по к. г. №13/2016 г., PKC №11 от 2020 г. по к. г. №15/2019 г.) главният прокурор е определян като „самостоятелен и едноличен конституционен орган в отклонение от структурата на съдилищата и съответстващата ѝ структура на прокуратурата“, като конституционно закрепеното основание за това тълкуване е била именно разпоредбата на чл. 126, ал. 2 от Основния закон – „Глав-

¹ Адвокат от САК, доктор по наказателно-процесуално право;

ният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“.

С новите изменения конституционният законодател на практика връща реминисценцията „Върховна прокуратура“, съществувала като органен модел през социализма в Закона за прокуратурата на Народна Република България от 1952 г. (отм.)². Тази непоследователност на вносителите на текста е видна от липсата на уредба на органа „Върховна прокуратура“. По всяка вероятност следва да се приеме, че „Върховната прокуратура“ ще обединява структурите на ВКП и ВАП, а главният прокурор е техен ръководител и представляващ. От една страна, в цитираните редакции се продължава практиката главният прокурор да издава „методически правила“ в дейността по осъществяване на досъдебното производство, а от друга, тази прерогатива бива „символично“ стеснена – по предложение на Върховната прокуратура. Създава се парадоксът може ли главният прокурор „да възложи“ на Върховната прокуратура изготвянето на предложение за методически правила, при условие че именно той е главен ръководител и представляващ тази структура.

По-същественият проблем във волята на законодателя се свежда до предвидената за пръв път обжалваемост на тези актове. За да бъде дискутиран този въпрос обаче, трябва да се проследи правната природа на т.нар. „методически правила“.

Самото „методическо ръководство“ по отм. редакция на чл. 126, ал. 2 от Конституцията има предназначението да осигурява точното и еднакво прилагане на законите от всички прокурори във връзка с постигането на общата, конституционно закрепена цел на дейността на съдебната власт – защита на правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата (чл. 117, ал. 1 от Основния закон; РКС №11 от 2020 г. по к. д. №15/2019 г., цит. и в РКС №7 от 11.05.2021 г. на КС на РБ по к. д. №4/2021 г.), без това „методическо ръководство“ да се тълкува като вмешателство във вътрешното убеждение на конкретен прокурор по конкретна преписка.

² Вж. по-подробно Становище от Асоциацията на прокурорите в България, стр. 10, публично достъпно на: [20231205134011_СТАНОВИЩЕ_АПБ_Конституция.pdf](https://www.apb.bg/20231205134011_СТАНОВИЩЕ_АПБ_Конституция.pdf).

„Методическите правила“ традиционно се определят като общи ръководни насоки в изпълнение на точното и еднакво прилагане на закона (макар и по същество тези методически правила на практика да създават унифицирани правила за органите на досъдебното производство, които не следват пряко от материалния и процесуалния закон и в този смисъл „дописват закона“, а са дискреционни с оглед конкретиката на случая). С новата редакция се залага утвърждаването на общи методически правила, което имплицитно насочва към писмена форма на тези актове предвид възможността за обжалването им пред Върховен административен съд (ВАС). Така иманентно се поставят следните проблеми:

АДРЕСАТИ

Конституционният законодател изрично е посочил, че „методическите правила“ са насочени към органите на досъдебното производство, а именно прокурорите, следователите и другите разследващи органи. Така, от простия прочит на разпоредбата на чл. 126, ал. 3 КРБ следва, че именно тези субекти биха могли да инициират съдебно обжалване на определена инструкция, заповед или указание на главния прокурор. **Могат ли обаче трети лица да бъдат „засегнати“?** Пример за това е „Указание за организационно и методическо подпомагане за преодоляване на възникнали затруднения в прокурорската практика при провеждането на наказателни производства, свързани с управление на превозно средство след употреба на алкохол, наркотични вещества или техни аналози“, в чиято т. 2.3. е регламентирано, че: „В досъдебното производство за престъпления по чл. 343, ал. 3 и 4 НК предвид сложния предмет на доказване (вкл. особености на изпълнителното деяние, свързани с нарушаване на правила за движение/ механизъм на причиняване на смърт/ телесни повреди и т.н.), е препоръчително превозното средство да се из земе като вещественно доказателство, съобразно конкретната следствена ситуация (при оглед на местопроизшествието по чл. 155 и сл. НПК, по реда на чл. 162 – 163 НПК или да бъде пре-

гадено доброволно) и да се пази до завършване на досъдебното производство.“

Така на практика, **въпреки че приобщаването на превозното средство като веществено доказателство не налага във всички случаи неговото задължително изземване (т. 2 от същото Указание), то с Указанието се урежда de facto фактическо отнемане до приключване на досъдебното производство по определена категория дела.** Безспорно в тази хипотеза се засягат собственически права на лица, различни от обвиняемия, ако последният е управлявал чуждо превозно средство. В този смисъл, въпреки разпоредбата на чл. 111, ал. 3 НПК за съдебен контрол върху отказ на наблюдаващия прокурор за връщане на веществено доказателство, с *de facto* задължителните методически правила спрямо органите на досъдебното производство в тази хипотеза би се реализирало във всички случаи необосновано забавяне на връщане на превозни средства на правоимащи лица дори когато отказът на прокурора бъде отменен. Поради това не споделям доводите, че тези безспорно „своего рода“ актове са само и единствено вътрешноведомствени и не могат да засегнат лица извън органите на досъдебното производство в широк смисъл.³

На още по-силно основание за престъпления по чл. 343 б. „б“, ал. 1-4 от същото Указание имплицитно се дава възможност на прокурорите, при преценка за това, независимо от възможността за обезпечаване равностойността на превозното средство, да искат неговото изземване за целите на наказателното производство. Макар че тези производства подлежат на съдебен контрол (и в частност одобряване на съответния Протокол за изземване, обикновено извършен в условията на неотложност), следва да се има предвид, че при тази категория дела превозното средство не е нито предмет, нито средство за извършване на деянието. В този смисъл висшият интерес на държавата винаги би бил защитен, доколкото с изземването или без изземването на автомобила във връзка със съставите на чл. 343 б. „б“, ал. 1-4, ще се отнеме

³ Пак там. Вж. в обратния смисъл.

същият автомобил в полза на държавата или ще се присъди неговата равностойност, ако последният липсва. Само съдът може да отнеме автомобила с присъдата си, при условие че се установи виновно извършено престъпление.

С това Указание *de facto* не се рационализира дейността на прокуратурата, която би могла да обезпечи оценяване равностойността на автомобила и без неговото изземване – чрез протокол за оглед, придружен с описание и надлежен снимков материал на автомобила (фотоалбум), въз основа на които данни би могла да бъде извършена оценителна експертиза. Загържането на автомобила до приключване на досъдебното производство независимо от положително произнасяне на съд в тази насока само по себе си е незаконосъобразно, доколкото налагането на обезпечителни мерки е функция от изготвянето на експертно заключение за стойността на превозното средство към датата на деянието, а последната би могла да бъде извършена и само по писмени данни. Отделен е въпросът, че в правомощията на разследващите органи и на прокурора е да изискат присъствие на вещо лице или специалист – технически помощник при изготвяне на протокола за оглед, което на практика би способствало в максимална степен за оценка стойността на автомобила. Така, и в тази хипотеза необосновано се засягат собственически права въз основа на методически правила. Горните постановки представляват нарушение на чл. 1 от Протокол №1 КЗПЧОС, съгласно който: „Всяко физическо или юридическо лице има право мирно да се ползва от своята собственост. Никой не може да бъде лишен от своята собственост освен в интерес на обществото и съгласно условията, предвидени в закона и в общите принципи на международното право“. Както посочих, интересът на обществото (а и на държавата) е защитен чрез прилагане на обезпечителни мерки за присъждане равностойността на превозното средство при осъдителна присъда.

Тук следва обаче да се споделат застъпената при обществените обсъждания на текста теза, че всяко лице, при наличие на правен интерес, следва да разполага с възможност да обжалва „методическите правила“. Не на последно място, доколкото прокуратурата на Република България е единна (така, чл. 136,

ал. 1 от Закона за съдебната власт (ЗСВ)) и по необходимост има йерархична структура, хюбристични биха били нагласите на конституционния законодател за атакуване на „методически правила“ преимуществено от органите на досъдебното производство като пряко прилагащи ги. Напротив, сегашната уредба въпреки откровените си слабости следва да има за цел разширяване на правото на обжалване спрямо всички субекти, които биха могли да бъдат пряко или косвено засегнати от тях – обвиняем, пострадад, защитник, повереник, лице с право на собственост по отношение средството на престъплението и т.н.

ПУБЛИЧНОСТ

За нуждите на адвокатурата намирам за необходимо да маркирам и друг практически аспект. От края на 2023 г. в Информационния център на прокуратурата на Република България съобразно вътрешни правила, които не са общодостъпни, съществува забрана за адвокати за извършване на справка за всякакви производства на лице по негови три имена/ единен граждански номер без изрично упълномощаване. По този начин съществено се накърняват правата на адвокати за снабдяване с информация по преписки на задържани лица, чието изпращане пред съд за обжалване законността на фактическото задържане/ наложена от прокурор мярка за неотклонение „задържане под стража“ е в кратки срокове – до 24 часа за „административното задържане“ и до 72 часа за „прокурорското задържане“. Поставя се логичният въпрос как адвокатът би могъл да се снабди с данни за точното местонахождение на задържаното лице (за да бъде упълномощен от него), ако адвокатът е ангажиран от близки на лицето и последните не могат да посочат такава информация.

С оглед на това, в този изключително ранен етап от приличането на лицето като обвиняем се поставя въпросът как адвокатът би могъл да бъде лично упълномощен от задържаното лице, ако не може да провери къде е местонахождението на лицето (*per argumentum a fortiori*, тази хипотеза е особено важна в случаите, в които лицето е задържано извън столицата).

По необходимост адвокатът следва да извърши действия в условията на неотложност и да подаде жалба срещу фактическото задържане с информация за това в кое помещение за временно задържане се намира лицето. Затова следва да се припомни разпоредбата на чл. 25, ал. 3 от Закона за адвокатурата (ЗА), съгласно която: „Адвокатът или адвокатът от Европейския съюз може въз основа на устно упълномощаване да извърши неотложни действия, когато това се налага за запазването на правата и законните интереси на клиента. Тези действия следва да бъдат потвърдени писмено от упълномощателя“.

Тук следва само да бъде маркирана *de lege ferenda* възможността за промяна в ЗА, която да допуска устно упълномощаване в неотложни случаи и от близки на лицето, който мандат да бъде потвърден от задържания (в конкретния случай) в съдебно заседание. Действащият НПК в чл. 93, ал. 4 предвижда процесуална възможност, че „Упълномощаването пред съд може да бъде извършено и устно в съдебното заседание“. Тълкуването на разпоредбата е дискусивно в случаите, когато адвокат подава жалба от името на лицето срещу „фактическото задържане“ без писмено упълномощаване, тъй като жалбата може да бъде оставена без движение до представянето на пълномощно. Тази хипотеза е особено значима в случаите на т.нар. „административно задържане“ за срок до 24 ч по см. на чл. 72-75 от Закона за Министерство на вътрешните работи, когато действия следва да бъдат извършвани в условията на неотложност.

Обективно в хипотеза на „задържане“ – административно или прокурорско, адвокатът има право и следва да получи информация за лице по три имена/ ЕГН и без писмено упълномощаване, за да може своевременно да защити правата на своя доверител. Доколкото тези „вътрешни правила“ обаче все още не са публикувани, се поставя и принципната невъзможност за тяхното обжалване.

ОБЖАЛВАЕМОСТ

С новата редакция на чл. 126, ал. 3 от Конституцията за пръв път се предвижда обжалваемост на общите методически прави-

ла за дейността в досъдебното производство на прокурорите, следователите и другите разследващи органи пред Върховния административен съд по ред, определен в закон. Следва да се има предвид, че тук конституционният законодател е бил изключително лаконичен в опита си да създаде механизми за ограничаване правомощията на главния прокурор, като предвиди съдебен контрол и го делегира на съд, който няма компетентност в сферата на наказателното право и наказателния процес.

Очевидно волята на конституционния законодател е била да възложи на съд от най-висок ранг да разглежда оспорванията срещу „методическите правила“ съобразно родовата подсъдност, установена в Административнопроцесуалния кодекс (АПК), а именно: „На Върховния административен съд са подсъдни: оспорвания срещу други актове, посочени в закон“ (така, чл. 132, ал. 2, т. 8 АПК). Този законодателен подход обаче не си дава сметка за това, че самата правна природа на „методическите правила“ не покрива в цялост белезите нито на общите, нито на нормативните актове, установени в АПК. С новите конституционни промени „методическите правила“ се доближават най-много до общите административни актове, доколкото имат неопределен, но определяем кръг адресати, със същностната колизия, че имат многократно действие. Въпреки това на този етап „методическите правила“ предвид липсата на уредба остават извън предметния обхват на АПК досежно категориите актове, които подлежат на издаване и обжалване по реда на този кодекс.

Поставя се и въпросът кой би бил специалният закон, който би регламентирал процедурните особености при обжалване на тези актове. При съблюдаване на направените от мен констатации за по-широкия кръг адресати, които биха могли да бъдат засегнати и биха имали правен интерес от обжалването им, този закон по-скоро би бил Наказателно-процесуалният кодекс (НПК), а не ЗСВ. Оттук обаче отново би била видна недалновидната роля на законодателя да „пришие“ обжалване на актове, които ще се прилагат от органите на досъдебното производство и чиито правомощия са уредени в НПК, на съд извън системата на наказателното правосъдие.

Проблемът за наивитета на конституционния законодател при обжалване пред ВАС се поставя и през призмата на отменено „методическо правило“. Каква би била санкцията в този случай и как ефективно биха могли да бъдат защитени правата на гражданите? Отмяната сама по себе си не би могла да породи директни правни последици за гражданите в хода на висящо досъдебно производство, доколкото административното правосъдие не може да иницира каквото и да е вмешателство в работата на прокуратурата и да вмени конкретни задължения с акта по отмяната. Така при липса на директни санкционни последици се поставя проблемът за ефективността на този способ за защита на права, предвид това, че страните биха понесли разноски без обективен практически резултат от евентуална отмяна. Затова считам за логичен законодателен подход, предмет на специален закон, който внимателно да разпише задължения за компетентните органи в случай на отмяна.

Тук по необходимост следва да се съблюдава и бързината на производството пред ВАС. В този смисъл (и при отчитане на направените по-горе констатации) тези дела следва да се насрочват в кратки срокове, за да се минимизират негативните аспекти от незаконосъобразна дейност на досъдебното производство, която следва от „методическо правило“. Струва ми се, че при сегашната уредба би могло да се мисли за разглеждане на делото в закрито съдебно заседание, предвид че оспорването на „методическо правило“ не предполага контрадикторност на процедурата и процесът би се ограничил формално до съответствието на конкретно „методическо правило“ със закона. Във всички случаи обаче следва да се предвидят специални срокове в отлика от общите процесуални такива.

Друг аспект, който крие подводни камъни при новата уредба, се отнася и до последиците от евентуална отмяна на незаконосъобразни „методически правила“ на главния прокурор. При старата уредба неизпълнението от страна на органите на досъдебното производство на „методически указания“ по прилагането на закона безспорно бе основание за дисциплинарна отговорност. С новите изменения при отменени от ВАС „методически правила“ на практика би отпаднала тяхната задъл-

жителност за органите на досъдебното производство, което вече не би било основание за носене на дисциплинарна отговорност от съответния прокурор, следовател или разследващ. С отмяната обаче не се създават нови правила за поведение в работата на тези лица. Това на практика позволява последващо прилагане на вече „отмененото“ методическо указание при липса на новоиздадено такова. Следва да се има предвид и правилото на чл. 197 НПК, съгласно което писмените указания на прокурора са задължителни за разследващите органи, което би създавало нов парадокс – функционално подчиненият на прокурора разследващ полицай не би могъл да се противопостави на изпълнението на отменено от съд „методическо правило“ като незаконосъобразно, ако същото му е възложено писмено.

В контекста на разглежданата проблематика неминуемо следва да бъде преосмислена и разпоредбата на чл. 46, ал. 4 НПК: „Прокурор от по-горестоящата прокуратура може служебно писмено да отмени или измени постановление на прокурор от по-ниската по степен прокуратура, което не е било разгледано по съдебен ред. Неговите писмени и мотивирани указания са задължителни за тях. В тези случаи той може и сам да извърши необходимите действия по разследването и други процесуални действия.“

Отношенията „прокурор – висшестоящ прокурор“ са внимателно анализирани в РКС №7 от 11.05.2021 г. на КС по к. д. №4/2021 г., докладчик съдията Павлина Панова, в което е застъпено следното: „В единната система на прокуратурата взаимоотношенията „прокурор – висшестоящ прокурор“ са уредени в чл. 46, ал. 4 НПК. В тази разпоредба са закрепени три възможни хипотези на взаимодействие по вертикала. Първата хипотеза е изменение на постановление на прокурор от по-висшестоящия, втората – отмяна на постановлението на прокурора и самостоятелно извършване на съответното действие по разследването или процесуално действие от по-горестоящия прокурор, третата – отмяна на постановлението на прокурора и връщане на делото за допълнително разследване с даване на писмени и мотивирани задължителни указания. С която и да е от трите възможности не се накърнява независимостта на

долустоящия прокурор. В първите две от тях всеки от прокурорите решава въпроса по свое вътрешно убеждение и сам носи отговорност за своето решение. **В третата хипотеза, макар и да не е посочено изрично от законодателя, указанията, които са задължителни, могат да се отнасят само за правилното приложение на материалния или процесуалния закон, без да се засяга вътрешното убеждение на прокурора** (арг. от чл. 126, ал. 2 от Конституцията и чл. 143, ал. 5 ЗСВ, в този смисъл и Решение №11 от 2020 г. по к. д. №15/2019 г.).“

Във връзка с горното акцентирам върху възможни спорни хипотези, ако горестоящ прокурор отмени постановлението на долустоящ прокурор и върне делото за допълнително разследване с даване на писмени и мотивирани задължителни указания, а именно: 1) Може ли долустоящият прокурор да откаже да изпълни указание, което произтича от отменено „методическо правило“? 2) Може ли долустоящият прокурор да откаже да изпълни указание, което произтича от „методическо правило“, което не е обжалвано, но прокурорът счита, че същото не се отнася до правилното приложение на материалния или процесуалния закон, а дописва същите? 3) Може ли долустоящият прокурор да откаже да изпълни указание, което произтича от „методическо правило“ с аргументи, че същото се обжалва по съдебен ред? Последните от отказ за съобразяване с конкретно „методическо правило“, трябва да бъдат конкретно разписани в специален закон, за да бъде укрепена независимостта на органите на досъдебното производство, и в частност на прокурорите.

Вътрешноинституционалната характеристика на прокуратурата на Република България съответства на принципа на независимостта ѝ, закрепен в чл. 117 от Основния закон. Наличието на йерархичен контрол върху прокурорските актове в структурата на самата прокуратура не отнема от присъщите характеристики на независимостта ѝ, ако той остане в границите на правилното приложение на материалния и на процесуалния закон. Само тогава този контрол служи на законността и е в обхвата на чл. 117, ал. 2, изр. второ от Конституцията – подчинение на прокурорите само на за-

кона⁴. Безспорно е, че „методическите правила“ следва да се разписват само и единствено в изпълнение на закона, но сами по себе си те нямат нормативен характер, което означава, че прокурор би могъл да откаже да изпълни указание, ако счита същото за незаконосъобразно. Така или иначе, липсата на специална уредба към настоящия момент отваря широко поле за дискусия, а дискусията следва да инвокира законодателя към изключително прецизен подход при формулирането на законови текстове, относими към приложението на чл. 126, ал. 3 от КРБ, насочени както към защита правата на гражданите, така и към предвидимост в работата на органите на досъдебното производство.

ВМЕСТО ЗАКЛЮЧЕНИЕ

„Ако обувката не приляга, трябва ли да сменим крака?“ (Глория Стейнем). Този лозунг от втората половина на XX в. идва да покаже, че и в съвременните условия необходимостта от съзидателни промени на конституционно ниво не може да пренебрегне утвърдените традиции в наказателното право-прилагане, без да създаде предварително механизми, които да постигнат целите, заложили от конституционния законодател. Направените по-горе разсъждения по-скоро акцентират върху вредите от ограничаване правомощията на конкретни лица, които не са плод на реформиране на конституционни органи. Поне не по начина, заложен с разгледания нов текст на чл. 126, ал. 3 от КРБ.

⁴ Вж. РКС №7 от 11.05.2021 г. на КС по к. г. №4/2021 г., докладчик съдията Павлина Панова.

ЧИЯ „КУЛТУРА“ ПРОГЛАСИХТЕ ЗА НАЦИОНАЛНА ЦЕННОСТ! („ЧЕТВЪРТО ЧЕТЕНЕ“ НА ЧЛ. 23 КРБ)

Рагослав Цветков¹

С § 1 от Закона за изменение и допълнение /ЗИД/ на Конституцията на Република България /КРБ/, обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г., е изменена разпоредбата на чл. 23 КРБ.

В предходната си редакция (обн. ДВ. бр. 56 от 13 юли 1991 г.), действала близо три десетилетия, разпоредбата гласеше: *„Държавата създава условия за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата и ги подпомага. Тя се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство“*.

След измененията с § 1 ЗИД на КРБ (обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), понастоящем редакцията на разпоредбата гласи: *„Науката, образованието и културата са национални ценности. Държавата създава условия за свободното им развитие и ги подпомага. Тя се грижи за опазване на националното историческо и културно наследство“*.

I. ПРОЦЕДУРНАТА ХРОНОЛОГИЯ - В ОПИТ ЗА СВОЕОБРАЗНО „АВТЕНТИЧНО“ ТЪЛКУВАНЕ

В изначалната си редакция, § 1 от проекта на ЗИД на КРБ (сигнатура №49-354-01-83/28.07.2023 г. по деловоден опис на XLIX-то ОНС) гласеше: *„В чл. 23 се създава ново изречение първо: „Образованието, науката, културата и опазването на културно-историческото наследство са стратегически национални приоритети“. Досегашните изречения първо и второ стават съответно второ и трето“*. Видно от мотивите на вносителите на проекта на ЗИД на КРБ, съображенията за предложеното

¹ Старши юрисконсулт в Дирекция „Правна“ при Министерство на околната среда и водите.

изменение на чл. 23 КРБ се съдържат в раздел, озаглавен „1. Утвърждаване и укрепване на българската идентичност“. Конкретните мотиви гласят: „...Укрепването на националната конституционна и културна идентичност е предпоставка за запазване на легитимността на националните институции в контекста на задълбочаващия се процес на европейска интеграция. Като истински обществен договор на нацията, Конституцията съдържа харта на ценностите, които имат интегриращо действие в едно плуралистично общество. С предлаганата промяна на чл. 23 се акцентира върху утвърждаване на образованието, науката и културата и опазването на културно-историческото наследство са стратегически национални приоритети...“.

Във връзка с проекта са постъпили множество становища, малка част от които са относими към разглеждания в настоящата статия проблем (изм. и доп. на чл. 23 КРБ). Заслужават внимание² следните мнения:

- В Становище от 21.09.2023 г. от г-н Румен Ненков е застъпено следното: „По § 1: Предложеното допълнение има характер на политическа декларация, срещу която нито един здравомислещ български гражданин не би могъл да възрази. Все пак изразявам съмнение, че Конституцията е мястото, което трябва да фиксира стратегическите национални приоритети. В определени моменти от развитието на обществото и държавата такива приоритети може да бъдат и други не по-малко значими цели – например опазване на националния суверенитет, живота и здравето на населението и т.н.“;
- В Становище от 02.10.2023 г. от г-р Ирена Илиева (директор на Института за държавата и правото при БАН) и проф. г.н. Мария Нейкова (декан на Центъра по правни науки на Бургаския свободен университет) е застъпено следното: „Приветстваме текста на новото предложено изречение в допълнение на чл. 23 от Конституцията. Оценяваме

² В § 6 от Становище на Европейска комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) от 06-07.10.2023 г. (CDL-AD(2023)039, Strasbourg, 9 October 2023) е застъпено, че същата няма да разгледа и обсъжда въпросите, свързани с предложението относно чл. 23 КРБ.

загрижеността на Народното събрание за българските образование, наука, култура и културно-историческото наследство. В този смисъл препоръчваме да се предвидят и така необходимите правни механизми и инструменти за тяхното гарантиране.“

- В Становище от 04.10.2023 г. от проф. г-р Екатерина Михайлова е застъпено следното: „Предложението по § 1 за създаването на ново второ изречение чл. 23 следва да се синхронизира и уеднакви терминологично с първата алинея на същия член, тъй като в едното изречение е записано – „образованието, науката, културата“, а в следващото те са по обратен ред, а подредбата има значение – говори за приоритети и освен това в едното се използва терминът „култура“, а в следващото се използва терминът „изкуства“.“;
- В Становище от 10.11.2023 г. от г-жа Симона Велева (доктор по конституционно право) са застъпени по-подробни съображения (раздел 2., стр. 8-9), в част от които се сочи: „...Не следва стратегическите приоритети да бъдат част от Конституцията. Те нямат конституционен статус. Стратегическите приоритети са изначален прийом на изпълнителната власт и задачата за тяхното определяне е на правителството. Те са такъв тип цели, чието постигане е свързано със задаване на конкретни мерки и стъпки и най-вече политики, а не с простото им поставяне. Стратегическите приоритети са част от разписани и приети стратегии, а не конституционни текстове. Този текст, заедно с последния параграф за националния празник, нямат структурно и логично място в Конституцията. Няма конституции, които да задават националните приоритети в самия конституционен текст, и това е нормално, защото избирателите подкрепят определени обещания и политики, които се реализират чрез стратегии....“

Видно от Доклад от проведеното заседание на 03.10.2023 г. (първо гласуване) на Комисията по конституционни въпроси при XLIX-то ОНС, същата е взела решение с 5 гласа „за“, 3 гласа „против“ и 0 гласа „въздържал се“, да бъде предложено на НС да разгледа § 1 от проекта ЗИД на КРБ във вида, в който е по проект.

От Стенограмата от проведеното пленарно заседание на 06.10.2023 г. се установява, че при първото четене (по принцип и в цялост) на законопроекта, в частта по предложението до-сежно чл. 23 КРБ, същият е приет.

Под вх. №49-354-04-315/14.12.2023 г. е постъпило предложение от група народни представители за изменения и допълнения в приетия на първо четене законопроект. С § 1 от същото се предлага: *„Параграф 1 се изменя така: „§ 1. В чл. 23 се създава ново изречение първо: „Науката, образованието и културата са първостепенни национални ценности“, а досегашното изречение първо става изречение второ и в него думите „за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата“ се заменят със „за свободното им развитие“, а досегашното изречение второ става изречение трето“.* Не са изложени мотиви по същество за така направеното предложение, макар и за предлагането на същото вносителите да са се позовали на разпоредбата на чл. 80, ал. 1 ПОДНС, нормата от която изисква предложенията „да се аргументират“.

Под вх. №49-354-04-324/15.12.2023 г. е постъпило предложение от група народни представители за изменения и допълнения в приетия на първо четене законопроект. С § 1 от същото се предлага: *„§ 1 да отпадне“.* Изложените мотиви са следните: *„КРБ е нормативен акт и Основен закон, т.е. полага юридическата рамка на функционирането на държавата. Стратегическите приоритети са въпрос на оперативно управление на държавата. Затова те се определят не в нормативни актове, а в различните видове стратегически документи – стратегии, концепции и схеми, а не в КРБ. Без да се отрича значението на образованието, науката и културата за обществото, уредба с предложеното съдържание в КРБ ще доведе и до юридически абсурд. Чл. 23 се намира систематично в глава първа „Основни начала“. В същата глава се уреждат и семейството, майчинството и децата (чл. 14), трудът (чл. 15), правото на собственост и наследяването (чл. 16), балансираното развитие на отделните райони в страната (чл. 20) и т.н. За никой от тях не е предвидено, че са стратегически приоритет, и това не е случайно. Всяка от тези сфери има своето място в обществения живот и държавата е длъжна да полага съответните грижи за*

всяка от тях и да ги закриля и развива. Ако се създаде изрична уредба в КРБ, че като стратегически приоритет се определят само изброените в предложението сфери – образование, наука, култура, опазване на културно-историческото наследство, юридическият извод ще е, че всички останали, макар и прогласени в КРБ, не са такъв приоритет.“

Под вх. №49-354-04-328/15.12.2023 г. е постъпило предложение от група народни представители за изменения и допълнения в приетия на първо четене законопроект. Със същото се предлага: „§ 1 се отменя“, като на негово място се създава изцяло различен текст досежно изменение и допълнение на чл. 3 КРБ. Не са изложени мотиви по същество за така направеното предложение за отмяна, макар и за предлагането на същата вносителите да са се позовали на разпоредбата на чл. 80, ал. 1 ПОДНС, нормата от която изисква предложенията „да се аргументират“.

Под вх. №49-354-04-349/15.12.2023 г. е постъпило предложение от народен представител за изменения и допълнения в приетия на първо четене законопроект. С § 1 от същото се предлага: „§ 1 да отпадне“. Не са изложени мотиви по същество за така направеното предложение за отмяна, макар и за предлагането на същото вносителите да се е позовал на разпоредбата на чл. 80, ал. 1 ПОДНС, нормата от която изисква предложенията „да се аргументират“.

Видно от Доклад от проведеното заседание на 15.12.2023 г. (второ гласуване) на Комисията по конституционни въпроси при XLIX-то ОНС, е направено предложение от нар. пр. Христо Иванов и група народни представители, в следния смисъл: Параграф 1 да бъде изменен така: „§ 1. В чл. 23 се създава ново изречение първо: „Науката, образованието и културата са първостепенни национални ценности“, а досегашното изречение първо става изречение второ и в него думите „за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата“ се заменят със „за свободното им развитие“, а досегашното изречение второ става изречение трето.“

От Стенограмата от проведеното пленарно заседание на 19.12.2023 г. се установява, че при второто четене (текст по текст) на законопроекта не са приети постъпилите предложе-

ния за „отпадане“ и „отмяна“ на § 1 от проекта на ЗИД на КРБ. Не е прието и редакционно предложение на нар.предст. Любен Дилов, направено в залата, в § 1 от проекта, в чл. 23 след думите „образованието и културата са“ да се добави „водещи“. След извършено прегласуване, ОНС е приело § 1 в редакция, предложена с Доклада на Комисията по конституционни въпроси. Интерес представляват изказванията на народни представители при разискванията на § 1 от проекта на ЗИД на КРБ, сред които заслужава да бъдат посочени твърденията, че:

- „...национална ценност означава това да бъде последователна политика – политика, която се извежда като приоритетна в дългосрочен план и всяка година... Икономическият растеж, модернизацията, развитието на инфраструктурата са средства за едно общество, а целта е културата с всичките ѝ компоненти, в които влизат и науката, и образованието, и изкуствата, ако щете, и външната политика, която също е част от културното излъчване на една нация...“³;
- „...Фокусът на текста, който се отнасяше до културата и образованието, беше условие за свободното им развитие. Тоест държавата като че ли нямаше ангажимент да инвестира в тях и да гледа на тях като на първостепенен елемент от своя фундамент, от своята стратегия за развитие и за усилия на обществото за интеграция около нещо, което да го води.... Българската държава има ангажимент към себе си и към собствената си фундаментална представа за себе си, защото много добре го е казал академик Лихачов – България наистина е държава на духа. Тя е възникнала и исторически се е възраждавала именно около културни и образователни усилия.“⁴;
- „...това, което в момента ни предстои да приемем евентуално – изменението в чл. 23, задава на конституционно ниво и конституционен порядък ценности на българската държава, които трябва да ни самоопределят.... Но това, на което ние в момента

³ Изказване на нар.предст. Тома Биков – Вж. Стенограма от пл.заседание на 19.12.2023 г. на XLIX-то ОНС.

⁴ Изказване на нар.предст. Христо Иванов – Вж. Стенограма от пл.заседание на 19.12.2023 г. на XLIX-то ОНС.

се позиционираме – нашата национална идентичност – с този текст, е, че във фокуса на нашето самоопределение, духа, както стана дума, са именно науката, образованието и културата. Науката и културата не са формуирани на ниво ценности в Договора за Европейския съюз, нито в Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи. Разбира се, право на образование има, има други основни права, в които се включват науката и културата сами по себе си. Но формуирайки ги пряко по този начин в нашата Конституция, ние безспорно се самоопределяме.⁵

• „...В крайна сметка ролята на политиката е именно да определи кое е първостепенно за нацията в момента и кое не е...“⁶

С оглед съдържанието на Доклад от проведеното извънредно заседание на 19.12.2023 г. (трето гласуване) на Комисията по конституционни въпроси при XLIX-то ОНС, същата е гласувала следната редакция на проекта: „§ 1. В чл. 23 се създава ново изречение първо: „Науката, образованието и културата са национални ценности.“, досегашното изречение първо става изречение второ и в него думите „за свободно развитие на науката, образованието и изкуствата“ се заменят със „за свободното им развитие“, а досегашното изречение второ става изречение трето.“

От Стенограмата от проведеното пленарно заседание на 20.12.2023 г. се установява, че при трето четене (в цялост) на законопроекта, ОНС е приело § 1 в редакция, идентична на приетата редакция на второ гласуване и на предложената от Комисията по конституционни въпроси, с оглед Доклада от проведеното извънредно заседание на 19.12.2023 г.

II. ПРАВНИЯТ ПРОБЛЕМ

Изяснено е, че в чл. 54, ал. 1 КРВ „правото на култура е уредено като комплексно право „на всеки“⁷. В доктрината се сочи,

⁵ Изказване на нар.предст. Васил Пандов – Вж. Стенограма от пл.заседание на 19.12.2023 г. на XLIX-то ОНС.

⁶ Изказване на нар.предст. Любен Дилов – Вж. Стенограма от пл.заседание на 19.12.2023 г. на XLIX-то ОНС.

⁷ Вж. Друмева, Ем. Конституционно право. 5. доп. и прераб. изд. Со-

че то се упражнява като: 1) право на всеки да се ползва от националните и общочовешките културни ценности – „пасивно“ право на култура; 2) право на всеки да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност – „активно“ право на култура. Правото на култура е характеризирано като типично „съпричастно основно право“, като причисляващо се към „правата-изисквания“ – може да бъде реализирано само ако държавата създава икономическите и правни условия на реализация на това социално право.

Част от вътрешното право на Република България, по арг. от чл. 5, ал. 4 КРБ, е Рамковата конвенция за защита на националните малцинства/„РКЗНМ“ (ратифицирана със Закон, приет на 18.02.1999 г. от XXXVIII-мо ОНС, обн. – ДВ, бр. 18 от 1999 г.). Съгласно чл. 5, ал. 1 РКЗНМ, страните се задължават да насърчават развитието на условия, необходими за лицата, принадлежащи към национални малцинства, да поддържат и развиват своята култура, както и да съхраняват най-важните елементи на своята идентичност, а именно – религия, език, традиции и културно наследство.

Културното многообразие (*cultural diversity*) е обект на особена закрила и в правото на ЕС – чл. 22 ХОПЕС; чл. 3, § 3 ДЕС; чл. 167, § 1 ДФЕС. Специалната необходимост от тази закрила досежно „националните малцинства“ е отчетена константно и в юриспруденцията на ЕСПЧ на ниво Съвет на Европа.⁸ В юриспруденцията на СЕС също е отбелязано, че „зачитането на правата на малцинствата, което е предвидено в чл. 2 ДЕС – във връзка с целта да се зачита богатството на културното и езико-

фия: Сиела, 2018, стр. 757-758.

⁸ Вж *Решение от 05.06.2008 г. по жалба №32526/05 по дело „SAMPANIS AND OTHERS v. GREECE“ на ЕСПЧ, I отделение, § 72; Решение от 18.01.2001 г. по жалба №27238/95 по дело „Charman v. the United Kingdom“ на ЕСПЧ, Голяма камера, § 93; Решение от 27.07.2010 г. по обединени жалби №4149/04 и 41029/04 по дело „AKSU v. TURKEY“ на ЕСПЧ, II отделение, § 49; Решение от 13.10.2020 г. по обединени жалби №81114/17 и 5 други по дело „ÁDÁM AND OTHERS v. ROMANIA“ на ЕСПЧ, IV отделение, § 94; Решение от 13.11.2007 г. по жалба №57325/00 по дело „D.H. AND OTHERS v. THE CZECH REPUBLIC“ на ЕСПЧ, Голяма камера, § 181 и др.*

вото многообразиe, закрепена в чл. 3, § 3, ал. 4 ДЕС и в чл. 165, § 1ДФЕС – е сред тези ценности на Съюза“.⁹

В своята юриспруденция Конституционният съд на Република България (КС на РБ) е имал възможност да тълкува казуално чл. 54, ал. 1 КРБ вр. чл. 5 РКЗНМ. В мотивите към **Решение №2 от 18.02.1998 г. по к.г. №15 от 1997 г. по описа на КС на РБ, докладчик съдията Тодор Тодоров**, е застъпено: „Изброените в Конвенцията права и свободи са надлежно уредени, съответно защитени и в Конституцията на Република България. Всеобщият им характер се определя на първо място от обстоятелството, че те са признати на всяко човешко същество, независимо от неговата национална принадлежност. Конституционно установени са равенството пред закона и недопустимостта на дискриминация – чл. 6, ал. 2; правото на културно развитие и произтичащата от него забрана за принудителна асимилация – чл. 29, ал. 1 и чл. 54, ал. 1; принципът на търпимост – Преамбюла на Конституцията, чл. 37, ал. 1 и чл. 38 от Конституцията; свободата на мисълта, съвестта и вероизповеданието – чл. 37; свободата на изразяване – чл. 39; достъпът до средствата за масово осведомяване – чл. 40 и 41; свободата на събиране и сдружаване – чл. 43 и 44; употребата на майчиния език чл. 36; правото на образование – чл. 36 и 53. в) Правото на участие в културния, социалния и икономическия живот, както и в обществените дейности, **е общо конституционно право на всяко лице** – български гражданин или чужденец (чл. 26 от Конституцията), и подробно описване на конституционната уредба на конкретните му проявления тук не е нужна. В контекста на Конвенцията е достатъчно да се посочи изричната норма на чл. 54, ал. 1 от Конституцията, според която „Всеки има право да се ползва от националните и общочовешки културни ценности, както и да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност, което се признава и гарантира от закона“. г) Съдът счита, че забраната за принудителна асимилация е конституционно уредена от общите конституционни принципи на зачитане на

⁹ макар **Решение от 09.11.2022 г. по дело Т-158/21 “Citizens’ Committee of the European Citizens’ Initiative „Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe v. European Commission” на СЕС, Общ съд, VIII състав, § 73**

човешкото достойнство – Преамбюла на Конституцията, чл. 4, ал. 2 и чл. 6, ал. 2 от Конституцията, както и от изричната норма на чл. 29, ал. 1 от Конституцията. Тази забрана произтича и от конкретните конституционни норми, уреждащи основни човешки права в защита на най-важните елементи на човешката идентичност – религиозните или атеистичните възгледи (чл. 37 и 38 от Конституцията); езикът (чл. 36 от Конституцията); традициите и културното наследство (чл. 54, ал. 1 от Конституцията)“.

В мотивите **към Решение №4 от 21 април 1992 г. по к.г. №1 от 1991 г. по описа на КС на РБ, докладчик съдията Александър Арабаджиев**, е застъпено: „Като е изградена върху идеята за единството на българската нация (срв. абз. 4 от преамбюла, чл. 1, ал. 3, чл.2, ал. 1, чл. 44, ал. 2), Конституцията на Република България същевременно признава съществуването на религиозни, езикови и етнически различия, респ. на носители на такива различия. Указания в тази насока съставляват редица конституционни текстове (вж. чл. 37, ал. 1, в който се говори за „търпимост и уважение между вярващите от различни вероизповедания“; чл. 36, ал. 2, в който се споменава за „гражданите, за които българският език не е майчин“; чл. 29, ал. 1, който защитава срещу „насилствена асимилация“; чл. 44, ал. 2, който забранява организации, чиято дейност е насочена „към разпалване на национална, етническа или религиозна вражда“; чл. 54, ал. 1, който установява правото на личността „да развива своята култура в съответствие с етническата си принадлежност“). Така се обясняват определенията към понятието „основа“ и се разкрива един от елементите на това понятие. Той е преди всичко на личностна плоскост и се състои в носителите на един или повече от посочените белези.“

Всеки „Плурализъм се основава също така и на истинското признание и уважение на разнообразието и динамиката на културните традиции, етническите и културни идентичности, религиозните вярвания, творческите, литературните и социално-икономическите идеи и виждания.“ (така **Решение от 19.01.2006 г. по жалба №59491/00 по дело „United Macedonian Organisation Pinden and Others v. Bulgaria“ на ЕСПЧ, I отделение, § 58**). „Плурализмът и демокрацията се основават на компромис, който изисква различни отстъпки от лица или групи от лица, които понякога

трябва да се съгласят да ограничат някои от свободите, с които разполагат, за да гарантират по-голяма стабилност на страната като цяло“ (**Решение от 13.02.2003 г. по обединени жалби №41340/98, 41342/98, 41343/98 и 41344/98 по дело „REFAH PARTİSİ /THE WELFARE PARTY/ AND OTHERS v. TURKEY“ на ЕСПЧ, Голяма камера, § 99**). ЕСПЧ счита за съответстваща на неговата собствена юриспруденция (относно значението на плурализма за демокрацията) всяко тълкуване, приемащо, че в общ интерес на обществото е да се предотврати появата на т.нар. „паралелни общества“ (parallel societies¹⁰, основани на отделни философски и идеологически убеждения, подчертавайки значението на интегрирането на малцинствата в обществото (вж. **Решение от 11.09.2006 г. по жалба № 35504/03 по дело „KONRAD v. GERMANY“ на ЕСПЧ, V отделение; Решение от 10.01.2019 г. по жалба №18925/15 по дело „WUNDERLICH v. GERMANY“ на ЕСПЧ, V отделение, § 50**).

При така действащата конституционна регламентация, прогласяваща право на култура „на всеки“, възниква въпросът чия култура се провъзгласява за „национална ценност“ с новата редакция на чл. 23 КРБ (обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Учредителната власт, действаща в лицето на ОНС в процедура по реда на чл. 154-156 КРБ, прие ли с изменението на чл. 23 КРБ, че „национална ценност“ е културата на всяко малцинство, „на всеки“, или прие, че единствено „българската“ култура притежава конституционен ранг в йерархията на ценностите? Резултатът от упражненото право на култура „на всеки“, „което се признава и гарантира от закона“ (чл. 54, ал. 1 КРБ), може ли да представлява не просто призната и гарантирана от закона ценност, а да бъде прогласена в конституционен текст за „национална ценност“ (чл. 23 КРБ)? Коя е „официалната“/„националната“¹¹ култура,

¹⁰ Въвеждането на термина се приписва на немския социолог проф. **Вилхелм Хайтмайер** /Wilhelm Heitmeyer/.

¹¹ Употребата на термина, обозначаващ немската концепция за т.нар. „*Leitkultur*“ („насочващата“/„водещата“/„основната“ култура), се датира за първи път през 1998 г. и се приписва на немско-арабския социолог Басам Тиби, като от 2000 г. терминът заема ключово място в националния политически дебат в Германия относно идентичността и ими-

която да определя националната идентичност? Дали чл. 23 КРБ е способен да бъде конституционен гарант за прокламирания в чл. 2, т. 6 ЗЗРК основен принцип на националната културна политика, формулиран като „насърчаване на културното многообразие при съхраняване единството на националната култура“? Или чл. 2, т. 6 ЗЗРК, de lege lata, е противоконституционен в частта „единството на националната култура“?

След изменението на чл. 23 КРБ, за национална характеристика е прогласен „мултикултурализмът“. Българското общество вече, де юре, не може да се счита за пример за „културен плурализъм“¹². Но единствено при мултикултурализма признанието и уважението на разнообразието на културни идентичности заема висока (в случая – от конституционен порядък) степен в йерархията на ценности, отричаща задоволяването (детерминирането) на националната идентичност само от една „официална“ култура. Мултикултурализмът отрича самоопределянето като нация на дадено общество, той не е способен да култивира национална идентичност. В условията на мултикултурализъм липсва възможност за съществуване на „единството на националната култура“ (визирано в чл. 2, т. 6 ЗЗРК).

Струва ми се, че отговорите на така поставените въпроси и убеждаването в правилността на така направения извод са предпоставени от отговорите на четири важни предварителни въпроса по тълкуването на новоприетата редакция на чл. 23 КРБ със ЗИД на КРБ (обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.): 1) какъв смисъл следваше да се вложи в понятието за „култура“?; 2) какъв смисъл следваше да се вложи в понятието за „ценности“?; 3) какъв смисъл следваше да се вложи в понятието за

грацията – Вж повече <https://en.wikipedia.org/wiki/Leitkultur>

¹² „Културният плурализъм“ се дефинира като състояние на общество, което предполага заедно с „господстващата“ или поне „преобладаваща култура“ да съществуват в обществото и други култури, които обаче да не противоречат на установения от господстващата култура правов ред. В отлика от **мултикултурализма**, където в обществото съжителстват много на брой различни култури, без една от тях да е господстваща или поне преобладаваща съгласно националното право – Вж. <https://bg.wikipedia.org/wiki/Мултикултурализъм>.

„национални“?; 4) какъв смисъл вложи конституционният законодател с изменението на чл. 23 КРБ?

III. КЪМ ПОНЯТИЕТО ЗА „КУЛТУРА“

Конституционният законодател не е дал легална дефиниция на термина „култура“. И тази законодателна техника е изцяло резонна, предвид ранга на нормативния акт – Основен закон (Конституция). Поради това и с оглед на разпоредбите на чл. 9, ал. 1 и чл. 46, ал. 1 ЗНА и чл. 36, ал. 1 от Указ №833/24.07.1974 г. за прилагане на ЗНА, не следва да е налице основание за отклонение от общоприетия смисъл на употребения термин.

Съгласно Българския тълковен речник¹³, едно от значенията на думата „култура“, ж.р. [лат.], се определя като „свкупност от материални и духовни придобивки, създадени от човечеството в процеса на неговата общественно-историческа практика“. Етимологията на думата „култура“ произлиза от латинското съществително „cultura“ („обработване, култивиране, земеделие“, образно „грижа, култура, почитане“), основополагащо за което се оказва латинският глагол *colo*¹⁴, *colui, cultus* („наглеждам, обработвам, грижа се, занимавам се“), с производно причастието *cultus* („обработен“)¹⁵. Сочи се, че според римските мислители (в частност – Цицерон, към 45 г. пр. Хр.) културата определя разгръщането на човешките сили, изисквано от духовната дейност; същата онагледява грижата и подобряването на духовните способности на човека. При тях понятието служи за означаване на образованието чрез философия, наука

¹³ Така **Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Тодоров, Цв.** *Български тълковен речник. 2. изд.* София: Наука и изкуство, 1963, стр. 354.

¹⁴ Така **Милев, Ал., Братков, Й., Николов, Б.** *Речник на чуждите думи в българския език. 3. прераб. и доп. изд.* София: Наука и изкуство, 1970, стр. 383.

¹⁵ Вж. **Попов, К.** *Основи на теория на културата.* София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 1999, стр. 12. За историческата градация в разбирането за понятието за „култура“ през вековете Вж. **Пак там**, стр. 9-26. Така и **Стефанов, Ив.** *Природата на културата.* София: Аскони-Издат, 1998, стр. 30.

и изкуство. Други автори застъпват¹⁶, че образният смисъл на „култивиране чрез образование, систематично подобряване и усъвършенстване на ума“ се датира към 1500 г. Сочи се, че употребата в този смисъл не е била често срещана преди XIX в. Употребата със значението „учене и вкус, интелектуалната страна на цивилизацията“ се датира към 1805 г.; тясно свързаният смисъл на „колективни нрави и постижения на един народ, особена форма на колективно интелектуално развитие“ е отнесен към 1867 г.

При очертаването на понятието за култура винаги са се разграничавали две основни противоположни философски позиции – материалистическата и идеалистическата; двата главни философски метода – диалектическият и метафизическият.¹⁷ Културата не се състои от единични, свършено неповторими, абсолютно индивидуални изяви. Изтъква се, че във всяка от тези изяви са изкристализирали всъщност човешкият социално-творчески опит, характерът на отношенията между социалните групи, между личността и обществото. Често в културологията, при дефинирането на „култура“, се среща съпоставянето и съотнасянето между понятията за „култура“ и за „цивилизация“¹⁸. Културата се разглежда като многопластово явление¹⁹. Липсва единодушие в дефинирането

¹⁶ Вж. **Harper, Douglas R.** *Online Etymology Dictionary*, 2001 (<https://www.etymonline.com>).

¹⁷ Така **Понов, К.** *Основи.....*, стр. 13.

¹⁸ Обобщава се, че в едни случаи „цивилизация“ се разкрива като точен синоним на дадена култура (на определено нейно равнище), а в други – като напълно антагонистично на основния хуманистичен смисъл, влаган в понятието за култура – така **Стефанов, Ив.** *Природата на културата*. София.: Аскони-Издам, 1998, стр. 41-42. Изтъква се, че за разлика от цивилизацията, културата носи дълбоко ценностен характер. Тя включва в себе си нравствени, естетически и религиозни измерения. Относителният характер на това различие се обосновава с извода, че хуманистичните ценности на културата могат да бъдат въплътени в живота само в условията на една развита цивилизация, а цивилизацията може да бъде построена само върху основите на културното творчество – Вж. **Кунчев, Вл., Стефанов, Ив., Антонов, Л.** *Въпроси на културологията. Учебно помагало*. София.: Сиела, 2004, стр. 46.

¹⁹ Първи пласт (всички прояви като качество на човешката практи-

на понятието за „култура“. В изследванията по културология се изтъква, че са налице шест основни групи определения за „култура“²⁰. Същността на културата е в създаването на ценности, които носят белезите на човешките способности, потребности, умения и възможности.

Обобщава се, че съществена особеност на културата е наличието в нея на традиционни, тоест исторически изработени и подбрани идеи, като на първо място това са изработените от даден народ идеи ценности. Културата се създава и се променя от индивидите и всеки конкретен начин на живот е също продукт на определена група индивиди. **Не е необходимо дадена култура да се свързва с едно определено общество.**²¹ **Националната идентичност на всяка култура обаче се определя като индивидуална неповторимост на страна или народ.**²² Изтъква се, че културата и обществото образуват неразривно единство, **макар всяко едно да има своя специфика и самостоятелен живот.** Обществото проявява свойството „колективна идентичност“, а „индивидуалният участник притежава чувството

ческа дейност); втори пласт (исторически определеното качество на разнообразните колективни форми на общуване между хората); трети пласт естетическият, художественият); четвърти пласт (обхващащ всички форми на духовното производство) – Вж. **Горанов, Кр.** *Обща теория на културата. За границите и възможностите на една съвременна наука.* София.: ИК „Христо Ботев“, 1998, стр. 201.

²⁰ 1) Дескриптивните (описателните) – целта на които е изброяването на всичко, което влиза в периметъра на понятието за култура; 2) историческите – акцентиращи върху процесите на усвояване на социалното наследство, на асимилацията на традициите; 3) нормативните – акцентиращи върху правилата, ръководещи дейността на хората; 4) психологическите – акцентиращи основно върху процесите по адаптация към средата, процесите на обучение и процесите на формиране на навици; 5) структурни – акцентиращи върху структурния характер на явлението; разгледани като организирано повтарящи се реакции на членовете на обществото, като конфигурация на постигнатите чрез обучението поведения и техни резултати, чиито съставни елементи са споделени и предавани от членовете на дадена общност; 6) генетически – акцентиращи върху произхода на явлението.

²¹ Вж. **Кунчев, Вл., Стефанов, Ив., Антонов, А.** *Въпроси на.....*, стр. 21-22.

²² Вж. **Кунчев, Вл., Ангелов, В.** *Културология.* София.: Призма, 1998, стр. 13.

за принадлежност към нея“.²³ Известният руски учен проф. Борис Ерасов застъпва, че във всяко сложно общество различните „субкултури“ изпълняват важна функционална роля.²⁴ В общ план под „субкултури“ в социологията обикновено се разбират тези социални образувания вътре в обществото, които се отличават от преобладаващата и нормативната култура по някои културни признаци: обичаи, норми, ценностни ориентации, стил на поведение, а понякога и институции. Използването на този термин не означава, че група култури задължително са в конфликт с господстващата в цялото общество култура. Някаква черта на културата на един етнос става диференцираща по отношение на друг етнос, който няма такава черта. Тя обаче се оказва неутрална в сферата на контактите с етноса, който я притежава. Взаимодействието между отделните етнически култури води до възникване на елементи на междуетническа култура, на основата на която се осъществява общуването между първичните общности. Поддържа се, че етничността не изчезва с формирането на нацията. Етническите признаци на културата могат да съществуват отделно от нацията. Една нация може да се формира от множество етнически групи. Но все пак нацията е образувание от по-висш порядък, а заедно с това и националната култура изпъква като един от водещите ѝ компоненти. Една национална култура не може да се ограничава от тесните рамки на хомогенната етническа общност, тъй като нацията включва в себе си различни варианти на субкултури, обусловени от етнически, географски, социални и стопански фактори.²⁵

Макар и в българското законодателство да е налице легална дефиниция за „култура“ (§1, т. 1 от ДР на ЗЗРК), не считам за правилно същата да е относима към тълкуването на изменениия чл. 23 КРБ. Дефиницията е дадена в нормативен акт от по-ниска степен и не може да служи за тълкуване на разпоредба от Основния закон. В §1, т. 1 от ДР на ЗЗРК терминът не е употребен с „утвърдено правно значение“ (по смисъла на чл. 37, ал. 1

²³ **Пак там**, стр. 14.

²⁴ Вж. **Ерасов, Б.** *Социална културология*. София.: Идея, 1997, стр. 332.

²⁵ Вж. **Ерасов, Б.** *Социална.....*, стр. 333-345.

Указ №833/24.07.1974 г. за прилагане на ЗНА), като смисълът на термина „култура“ е определен единствено за целите на съответния нормативен акт (чл. 37, ал. 2 Указ №833/24.07.1974 г. за прилагане на ЗНА). Още повече, разпоредбата §1, т. 1 от ДР на ЗЗРК никога не е била и предмет на конституционен контрол за съобразеност с КРБ, от което косвено да се черпят доводи за нейния „ръководен“ характер (на отправна точка) при тълкуването на конституционна разпоредба.

IV. КЪМ ПОНЯТИЕТО ЗА „ЦЕННОСТ“

Поради липсата на легална дефиниция и за понятието „ценност“, и с оглед на разпоредбите на чл. 9, ал. 1 и чл. 46, ал. 1 ЗНА и чл. 36, ал. 1 от Указ №833/24.07.1974 г. за прилагане на ЗНА, не следва да е налице основание за отклонение от общоприетия смисъл на употребения термин. Съгласно Българския тълковен речник²⁶, едно от значенията на думата „ценност“, ж.р., се определя като „ценни качества, заложи, придобивки у отделен човек или общество“.

Именитият български конституционалист проф. Нено Неновски застъпва²⁷ в своите научни приноси, че статус на ценности в правото могат да придобият различни факти и явления от материално и идеално естество – материални предмети и блага, обществени отношения, човешки постъпки, волеви феномени, идеи, идеали, цели, социални институти. Те са правни ценности, защото стоят в основата на правото и на правния ред – пораждат като идеално основание нормите на правото, закрепват се и се охраняват от правните норми, съставляват цел на правото и на неговите институти. Поради това те са включени (отразени) в действащото право. За да е ценност, явлението трябва да е свързано с човека и с човешката личност, тъй като самият човек е висша ценност

²⁶ Така Андрейчин, А., Георгиев, А., Илчев, Ст., Костов, Н., Леков, Ив., Стойков, Ст., Тодоров, Цв. *Български тълковен речник*. 2. изд. София: Наука и изкуство, 1963, стр. 983.

²⁷ Вж. Неновски, Н. *Право и ценности*. София: БАН, 1983, стр. 91.

от последна инстанция.²⁸ Правните ценности са диалектически противоречиви единства от обективно и субективно – оценъчният акт, който е в генезиса на правните ценности, е обективно обусловен от материалните условия на живот и от социалните интереси на неговия субект. Те се конкретизират в дадена епоха и при дадени условия. Поради това свързаните само с дадена епоха или дадено общество ценности се променят или отменят при прехода към нова епоха или ново общество. Появяват се нови ценности, съществуващи ценности се превръщат в неценности или обратно. Правните норми са средство за постигане на социални цели, а правните ценности се формират като антиподи на правните неценности. Затова и правните норми, защитавайки правните ценности според тяхната всеобщност и значимост, имат за цел съответно да ограничават, изтласкват и ликвидират правните неценности според степента на тяхното отрицателно въздействие върху интересите, целите и идеалите, от които се ръководи обществото на своя стадий от развитие.²⁹

Изяснено е в доктрината³⁰, че според правната философия ценни в правото са преди всичко идеите, принципите, постоянните правила, независещи от емпирическите обстоятелства. Ценна е идеалната форма, а не конкретната материална реализация на тази форма. Ценността на материалните изражения в правото, следователно, е следствие от по-дълбоката, по-първичната и основополагаща ценност. Нещо в действителността, регулирано от правото, е ценно, защото то е предшествано от други, по-дълбоки причини, които водят до обективната ценност, материалната ценност.

²⁸ Пак там, стр. 92.

²⁹ Вж. Неновски, Н. *Право и ценности*. София.: БАН, 1983, стр. 93-99. Авторът изяснява, че „Основни“ са тези ценности, които обуславят съществуването на оценяващия субект. Основни са и някои ценности с общо значение – запазването на човешки живот и на човешкото общество като цяло. Йерархизирането на ценностите е най-напред факт на общественото (правното) съзнание. Йерархичността на системата означава, че дадена ценност е средство спрямо стоящата над нея ценност и самата тя е цел спрямо разположената под нея ценност.

³⁰ Вж. Pageв, Д. *Обща теория на правото*. София.: Лук, 1995, стр. 130.

И доколкото значението на „културата“ се определя като съвкупност от материални и духовни придобивки, създадени от човечеството в процеса на неговата обществено-историческа практика, то дотолкова и отговорът следва да е положителен – културата е ценност.

V. КЪМ ПОНЯТИЕТО ЗА „НАЦИЯ“ И „НАЦИОНАЛНО“³¹

Съгласно Българския тълковен речник³², значението на думата „нация“, ж.р. [лат. *patio*], се определя като „*исторически формирала се устойчива общност на хора, възникнала върху основата на общността на езика, територията, икономическия живот и психическия строй, проявяваща се в общността на културата*“.

Застъпено е в доктрината, че разликата между народ (народност) и нация следва да се провежда именно на равнище конституционно право.³³ Същественният елемент на националното единство трябва да се търси в общността на традиции, нужди и възжеления. Споменът за предприетите борби, за постигнатите успехи и дори за общите неуспехи могат да бъдат съдействал за създаването и за избистрянето на националната солидарност. Общността на възжеленията и на нуждите, съзнанието за ролята, която хората от същата нация трябва

³¹ За историческия генезис на „модерния национализъм“ в контекста на въпроса „Държава за нацията или нация за държавата?“ – Вж. **Пантев, Андр.** *Исторически въпросителни*. София.: Рива, 2003, стр. 223-296.

³² Така **Андрейчин, Л., Георгиев, Л., Илчев, Ст., Костов, Н., Лекков, Ив., Стойков, Ст., Тодоров, Цв.** *Български тълковен речник. 2.изд.* София.: Наука и изкуство, 1963, стр. 466. Така и **Милев, Ал., Братков, Й., Николов, Б.** *Речник на чуждите думи в българския език. 3.прераб.и доп.изд.* София.: Наука и изкуство, 1970, стр. 482.

³³ Така **Баламезов, Ст.** *Конституционно право. Ч.1.* София.: Софи-Р, 1993, стр. 103. Споделяйки разсъжденията на видния френски юрист Леон Дюги, при дефинирането на „нация“ следва да се изведе на преден план общността от политическа власт, общността по раса и език, общността по вяра. Изтъква се, че тези фактори безспорно са действали заедно и поотделно, но никой от тях не е бил в достатъчна степен могъщ да създаде сам националната солидарност. Общността на политическата власт, право, език, религия, естествени граници – това са само второстепенни елементи.

ва да играят заедно в света, нуждата да защитават общо наследство от идеи, морални или материални богатства, всичко това поддържа и увеличава всеки ден националното сцепление.³⁴ Изяснено е, че за да означат „народността“ като културно-историческо понятие, западните народи си служат с термина нация. Нацията е метаюридическо понятие и е предмет не на правото, а на социологията или научната политика³⁵. Нацията е културно-историческа общност, която се отличава от другите подобни единения главно по това, че представлява едновременно биологична и културна общност. Нейните характерни белези са: общ расов или племенен произход, обща религия и език, обща физико-географска среда и държава, общи обичаи и традиции, обща култура (право, наука, изкуства); съзнание и воля за тази общност. Простото сумиране на индивидите, сочи проф. Владикин, у които личат едни и същи външни белези (произход, език, изразена воля), е присъщо на индивидуалистичното схващане, когато нацията трябва да се разглежда преди всичко като една духовна общност, като социален организъм. Културата на една нация е толкова по-трайна, колкото по-близо стои до общонародния дух. Нацията бива определяна като едно естествено общество от хора, свързани чрез еднаквостта на земята, на произхода, на обичаите, на езика и образувано от съвместния живот и от съзнанието за социална общност. Застъпва се, че един народ толкова по-ярко проявява своята националност, колкото по-силно е чувството на общност между членовете му; колкото по-многобройни, по-значителни и по-дълбоки са културните връзки, които ги свързват и обединяват. Налице е една общност от хора, които имат еднакъв произход, говорят един и същ език, минали са през едно общо политическо и културно развитие и имат съзнанието, че принадлежат на едно цяло.

Културното единство е най-важният фактор за създаването на нацията, необходимата предпоставка за нейното съ-

³⁴ Вж. **Баламезов, Ст.** *Конституционно*, стр. 104.

³⁵ Така Вж. вместо всички други Владикин, Л. *Общо учение за държавата*. София.: Булреал 2000, 2007, стр. 293-298.

ществуване и запазване.³⁶ Когато културните връзки между членовете на една народност намалеят, отслабнат или насилствено бъдат скъсани, народното единство се разпада, условията за денационализиране са налице. Защото нацията преди всичко е една духовна общност, една културна общност. Тази духовно-културна общност слага своя белег върху всички исторически прояви на дадена народност – в този смисъл се говори за „национална култура“. Сочи се, че една нация се създава не посредством утвърждаване на еднообразието. Националното единство възниква както върху моноетническа, така и върху полиетническа основа, чрез общата стопанска дейност и гърживно-политическата регулация. Това се допълва от създаването и на съответстваща култура.³⁷ По този начин именно общността в културното развитие и културата се поставя в основата на националната идентичност, като форма на колективна социална идентичност. Националната идентичност се състои в чувството за принадлежност към историческата нация, разглеждана като трансгенерационна социално-политическа общност, която се основава на културни, етнически, езикови, религиозни и други дълбинни сходства³⁸. Затова и според релативните концепции за социокултурните аспекти на национализма, всяка културна общност и специфичност се създава в процеса на съгласуване на националното сътрудничество, при което културни характеристики могат да се усилят или отслабват, да възникват или да се изгубват.³⁹

Качеството „национално“ е предпоставено от съзнание за „обща“ култура.

³⁶ Вж. Владикин, Л. Общо учение за....., стр. 308-310.

³⁷ Вж. Ерасов, Б. Социална....., стр. 346; 540.

³⁸ Вж. Белов, М. Българската конституционна идентичност. Теория, история и значение в контекста на наднационалния конституционализъм. София.: Сиби, 2017, стр. 37.

³⁹ Вж. Ерасов, Б. Социална....., стр. 344.

VI. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Редакцията на чл. 23 КРБ, след изменението с § 1 ЗИД на КРБ (обн. в ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), е силно дискуссионна в частта за прогласяването на „културата“ за национална ценност. Действащата редакция на чл. 23 КРБ определя (нормативно) българското общество като пример за мултикултурализъм, защото за национална ценност е определена не единствено „българската“, а „всяка“ култура (културата „на всеки“). Предвид това, чл. 2, т. 6 ЗЗРК вече се явява противоконституционен в частта *„единството на националната култура“* – мултикултурализмът е несъвместим с *„единството“* в културно отношение. В условията на запрет за културна асимилация, правото на култура на всеки трябва да бъде признато и гарантирано от закона (чл. 54, ал. 1 КРБ). Но само една култура може да представлява ценност от „национален“ порядък, която да детерминира българската национална идентичност в условията на признато и гарантирано на всеки право на култура. В случая правото не се явява средство за постигане на социално полезната цел, за която е призвано – редакцията на чл. 23 КРБ не насърчава националното съзнание за „обща“ култура. А липсва ли съзнание за „обща“ култура, липсва и нация.

АДВОКАТСКИ ПРЕГЛЕД
КОНСТИТУЦИЯТА
Брой №1 / април 2024 г.
Висш адвокатски съвет

Технически редактор *Людмила Никова*
Коректор *Снежана Бошнакова*
Предпечат *Яна Аргиропулос, Ивайла Пеева*

Редакционна колегия

Гергана Иванова, отговорен редактор
Таня Градинарова, Иван Стойнев

Ръкописи не се рецензират и не се връщат.

Изданието се разпространява **безплатно**
чрез адвокатските съвети.

Хонорари на адвокати не се изплащат.

Адрес на редакцията

Висш адвокатски съвет
София, 1000, ул. „Калоян“ 1А
Тел.: 02 987 55 13, 02 986 28 61; факс: 02 987 65 14
е-mail: library@vas.bg
www.vas.bg

Изданието е осъществено от
„Алто комюникейшънс енд пबблишинг“ ООД
София, бул. „Васил Левски“ №31
тел.: 02 943 87 16; е-mail: office@alto-pr.com

Печат РОПРИНТ