
СТАТИИ

ПРОМЕНЕТЕ В КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ДО 2021 ГОДИНА*

*Наталия Киселова***

Конституциите са човешко творение. Извоюваните конституции са плод на колективни усилия на нацията (учредителна власт), на стремеж за по-добър живот в социума и за ограничено управление на политическата държава.

През 1991 г. VII Велико Народно събрание прие четвъртата поред българска Конституция. За трети път в новата ни история българската нация излезе на нов друм, както е било след Освобождението и след Втората световна война. След падането на Берлинската стена България първа прие изцяло нов основен закон сред страните в Централна и Източна Европа. Политическото решение за свикване на Велико Народно събрание и за приемане на нова конституция е част от постигнатите споразумения на Кръглата маса.¹ Това решение предопредели посоката на прехода още в самото му начало.

* Част от настоящата статия е представена на дискусиата „Конституцията на Република България – 30 години по-късно“, организирана от Българския институт за правни инициативи и проведена на 14 май 2021 г. в София: http://www.bili-bg.org/cdir/bili-bg.org/files/STENOGRAMA_14.05.21.pdf [09.01.2022].

** Доцент по конституционно право в Юридическия факултет на Софийския университет „Св. Климент Охридски“.

¹ В края на март 1990 г. се постигат три споразумения на Кръглата маса. Първото от тях е по основните идеи и принципи на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на НРБ от 1971 година. Второто споразумение е по основните идеи и принципи на Законопроекта за политическите партии, а третото – по принципите и основните положения на Законопроекта за избиране на Велико Народно събрание. Вж. съдържанието на споразуменията в: Кръглата маса. Стенографски протоколи (3 януари – 15 май 1990 г.). С.: ИК „Библиотека 48“, 1999, 676–678, 679–681 и 682–685.

Съпротива срещу приемането на нова конституция има по време на обсъжданията и гласуванията във Великото Народно събрание през пролетта и лятото на 1991 г. (протест на 39-те народни представители). Затова е разбираемо, че в първото десетилетие след това призивите за промени в Конституцията бяха третираны като посегателство върху нея. Преодоляването на двупартийния модел и навлизането на нови политически партии след 2001 г. постави въпроса за промени в действащата Конституция по друг начин – ревизия, а не отмяна. Дилемата вече бе по какъв път да бъдат осъществявани конституционните промени.

Периода на действие на Конституцията от 1991 г. насам условно можем да разделим на две фази. Първата фаза е от влизането ѝ в сила до 2003 г. – това е време, в което темата за промени не е подкрепяна, до първото реално усилие за конституционна ревизия. Конституционната статика е разбираема – заварено законодателство, трансформации във всички сфери на политическата, икономическата и социалната система.

Втората фаза е от 2003 г. насам, когато бяха осъществени пет конституционни промени и имаше политически усилия за поне още две.² От началото на XXI в. дебатите около конституционните ревизии вече са за същината и за начина, по който да бъдат направени.

Съвременният конституционализъм установява най-общо две разбирания за учредителната власт – като абсолютна и неограничена от нищо власт³ и като власт, поставена в определени рамки.⁴ Конституциите от четвърто поколение, създадени след Втората световна война, въвеждат няколко категории ограничи-

² Вж. Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 154-01-50 от 26.05.2011 г.), достъпен на: <https://parliament.bg/bg/bills/ID/13557> [09.01.2022], както и Проект на решение за произвеждане на избори за Велико Народно събрание за приемане на нова Конституция на Република България (№ 054-02-53 от 2.09.2020 г.), достъпен на: https://parliament.bg/bg/ns_acts/ID/163328 [09.01.2022].

³ Тази „неограничена“ от нищо власт не трябва да се превръща в абсолютна и безконтролна власт. В литературата съществува мнение, че учредителната власт е своеобразен еквивалент на божествената власт за създаване на света от нищото.

⁴ Властта трябва да се упражни така, че да не допуска хаос, да се изключи доминацията на личност, фракция, политическа партия или държавна институция.

тели в пределите и в правомощията на учредителната власт.⁵ Те могат да бъдат сведени до три основни групи: институционни, субстанциални и процедурни ограничители на учредителната власт.

Като *институционни ограничители на учредителната власт* могат да бъдат определени онези субекти/титуляри, на които принадлежи властта при спазване на конституционната форма и на легално основание да създадат, изменят или да допълнят конституцията. В сравнителноправен аспект титуляри на учредителната власт могат да бъдат три субекта. На първо място – народът в лицето на избирателния корпус, когато изразява волята си чрез форми на пряка демокрация (общи парламентарни избори, императивен, консултативен, ратификационен референдум, народна инициатива или народно вето). На следващо място, специално свикани органи или представителни събрания, чието образуване съдържа волята на носителя на суверенитета за създаване на нова конституция или за ревизия на съществуващата. И на трето място – парламентът, когато работи при завишени изисквания – субект на правото на инициатива за ревизия, високи мнозинства и усложнени процедури за обсъждания и гласувания.

В случаите, когато конституциите съдържат няколко възможни процедури за изменението и допълнението си, могат да се реализират два начина за осъществяване на учредителната власт.⁶ При първия от тях е възможна алтернативност на процедурите. А при втория – императивност в реализацията на процедурата, или казано другояче – обвързаност на процедурата със съдържанието на заявената ревизия.

Българската Конституция⁷ възприема хибриден или двойствен/двоен режим на учредителна власт. От една страна, предвидено е свикването на особен представителен орган – Велико Народно събрание, по определени, резервирани само за него, изрично и изчерпателно посочени правомощия. И от друга страна, по

⁵ Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. Ч. I. С.: Сиби, 2003, с. 228.

⁶ Вж. повече при **Танчев, Е.** Цит. съч., 236–237.

⁷ Вж. гл. IX „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция“ на основния закон, както и **Паунов, Х.** Ревизия на Конституцията на Република България. С.: Феня, 2013, 28–54.

всички останали въпроси да може да се произнася действащо Народно събрание. Хибридният модел⁸, който съчетава белезите на класическата и на рационализираната учредителна власт, е резултат на компромис между традицията и историческата приемственост (Великото Народно събрание е институция от системата на държавните органи, съществували при действието на Търновската конституция⁹) и стремежа за „гъвкавост“ на Конституцията. Изборът на модел на учредителната власт е повлиян и от степента на политическа и правна култура на представителите в VII Велико Народно събрание.¹⁰ Особеностите на двете предвидени процедури показват предпочитание на конституционния законодател към класическата учредителна власт. Елементите на рационализация ясно разграничават субстанциално и процедурно правомощията на Народното събрание, когато работи в условията на учредителна власт.¹¹ В зависимост от предмета и обхвата на конституционната ревизия тя се реализира от Велико Народно събрание (чл. 160, ал. 3 от Конституцията предвижда, че с произвеждане на избори за Велико Народно събрание пълномощията на Народното събрание се прекратяват) или от действащ парламент.

Като *субстанциални ограничители на учредителната власт* може да бъдат посочени предметът и обхватът на конституционната ревизия. В зависимост от предмета и обхвата на консти-

⁸ Вж. анализ на чл. 153 в Конституция на Република България. Коментар. С.: Сиела, 1999, с. 395.

⁹ Чрез свикването на VII Велико Народно събрание е приета и сега действащата Конституция. Вж. повече напр. при **Стойчев, Ст.** „Анонимните автори“ на проекта за Конституция от 1991 г. – *Право без граници*, 2003, № 5–6, 83–86; **Друмев, Е.** Конституционно право. С.: Сиела, 2008, 157–160; **Ананиева, Н.** Конституцията от 1991 г. и незавършената революция. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2014, 178–257; **Ганев, Д.** Пътят към Конституцията. С.: Сиела, 2018, 112–160.

¹⁰ Нормативният анализ на разпоредбите на депозираните в деловодството на VII ВНС 16 проекта за нова българска конституция показва, че повечето вносителите отдават предпочитание на създаването на една по-твърда и по-трудно изменяема конституция. Вж. повече в *Приложение* при **Танчев, Е.** Цит. съч., 474–476.

¹¹ В теорията се застъпва и друго мнение – властта за изменение и допълнение на Конституцията е „по-слаба“ от учредителната власт, защото по своята природа тази власт е законодателна. Тази законодателна власт е по-голяма по обем и съдържание от „обикновената“ законодателна власт. Вж. при **Друмев, Е.** Цит. съч., с. 161.

туционните промени демократичните конституции предвиждат два вида учредителна власт.¹² Разграничението не следва да се основава върху количествени критерии.¹³

В съвременния конституционализъм се прокарва разграничение между първична (оригинерна) и производна (деривативна) учредителна власт.¹⁴ Оригинерната учредителна власт (*pouvoir constituant originaire*), или промяна *на* конституцията, е насочена към т.нар. тотална ревизия, която предполага цялостно преразглеждане на действащата конституция или създаване на нова конституция. Промяната на конституцията е преобразуване на нейните ценности и принципи.

Производната учредителна власт (*pouvoir constituant dérivé*), или промяна *в* конституцията, наречена още власт за ревизия (*pouvoir de revision*), е насочена към т.нар. частична ревизия, чрез която се преразглеждат отделни норми, за да се подобри действието на съществуващи конституционни механизми. Промяната в конституцията е насочена към внасянето на формални изменения, които засягат нормативната значимост на един или друг кръг нейни положения.

Първична учредителна власт при сега действащия конституционен ред е Великото Народно събрание¹⁵, а производна – Народното събрание, наричано понякога и Обикновено, въпреки че Основният закон не използва това наименование.

Великото Народно събрание е орган на учредителната власт с изключителна компетентност. Според разпоредбата на чл. 158

¹² Вж. повече при **Танчев, Е.** Цит. съч., с. 229 и 231–235.

¹³ Вж. напр. Мотивите към Тълкувателно решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3/2004 г. за задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158 от Конституцията в смисъл коя от двете процедури за нейното изменение трябва да се прилага, за да се промени тя в определени посоки (обн., ДВ, бр. 61 от 13 юли 2004 г.). Конституционният съд разглежда направените питання, насочени към разкриване на точното смислово съдържание на чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията в тяхната взаимна връзка относно разграничаването на компетентния орган за изменение и допълнение на конституционните норми в съответствие с изискванията за пълноправно членство на България в Европейския съюз.

¹⁴ Вж. повече при **Близнашки, Г.** Върху теорията и историята на учредителната власт. – Юридически свят, 2001, № 1, 37–63; **Близнашки, Г.** Учредителната власт на народа. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, 229–238.

¹⁵ Вж. **Паунов, Х.** Великото Народно събрание като гарант за защита на Конституцията на Република България. – *Studia Iuris*, 2021, № 2, 75–82.

от Конституцията Великото Народно събрание: приема нова Конституция; решава въпросите за изменение на територията на Република България и ратифицира международни договори, предвиждащи такива изменения; решава въпросите за промени във формата на държавно управление¹⁶ и на държавно устройство¹⁷; решава въпросите за изменение на основите на правовата държава (пряко действие на Конституцията; предимство на международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, пред вътрешното право, което им противоречи; неотменимостта на основните права на човека и гражданина и случаите, в които може да бъдат ограничавани при въведено извънредно положение, с изключение на онези основни права, изрично посочени в чл. 57, ал. 3); решава въпросите за учредителната власт (изменение и допълнение на гл. IX на Конституцията).

Народното събрание от своя страна може да изменя и да допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание (чл. 153).

¹⁶ Вж. т. 2 на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г., където е казано, че „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, начинът на формиране и мандатът 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“.

¹⁷ Вж. т. 1 на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г., обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.: „Териториалната цялост и установеният от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията“.

В конституционната практика наред с формалните ревизии на основния закон се наблюдава и един друг процес, наречен „растеж на конституцията“ (growth of the constitution).¹⁸ Този процес се състои в това, че съществуващите конституционни норми се изпълват с ново съдържание и се привеждат в съответствие с действителността, без формално да са променяни. В българската конституционна и политическа система органът, който участва най-активно в този процес, е конституционната юрисдикция. В този контекст повратна точка в разпределението на компетентността между първичната и производната учредителна власт е Тълкувателно решение № 3 на Конституционния съд от 2003 г.¹⁹

След 2003 г. се реализираха пет изменения и допълнения в Конституцията²⁰ от действащо Народно събрание. Условно тези промени могат да бъдат разграничени²¹ в три основни групи съобразно предмета им. Първата и най-многобройна група промени е свързана с организацията и дейността на съдебната власт (2003, 2006, 2007 и 2015 г.).²² Втората група промени е от „европейско естество“. Конституционните промени (2005) предхождаха пълноправното членство на Република България в Европейския съюз. Третата група са промени, които засягат разнообразни конституционни институти.

¹⁸ Вж. повече при **Танчев, Е.** Цит. съч., с. 254; **Друмев, Е.** Цит. съч., с. 168.

¹⁹ Вж. диспозитива на решението в бележки под линия № 16 и № 17.

²⁰ Обн., ДВ, бр. 56 от 13.07.1991 г., в сила от 13.07.1991 г., изм. и доп., бр. 85 от 26.09.2003 г., изм. и доп., ДВ, бр. 18 от 25.02.2005 г., бр. 27 от 31.03.2006 г., бр. 78 от 26.09.2006 г. – Решение № 7 на Конституционния съд от 2006 г., бр. 12 от 6.02.2007 г., изм. и доп., ДВ, бр. 100 от 18.12.2015 г.

²¹ Вж. друго мнение при **Друмев, Е.** Цит. съч., с. 169. Авторът застъпва тезата, че и четирите поправки [към 2008 г. – б. м.] са осъществени във връзка с членството на Република България в ЕС.

²² Четири от петте конституционни ревизии бяха свързани с промени относно организацията и дейността на органите на съдебната власт. Заявка за следваща промяна в глава шеста и в посоката на промените беше например внесеното законодателно предложение в 45-ото Народно събрание (№ 154-01-1 от 15.04.2021), достъпно на <https://www.parliament.bg/bills/45/154-01-1.pdf> [07.05.2021 г.], както и изказването на кандидата за министър-председател в 47-ото Народно събрание при избиране на Министерски съвет на 13.12.2021 г.: „... заедно трябва да работим и с опозицията, когато говорим за *конституционни промени, промени в съдебната власт*“, достъпно на <https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10596> [09.01.2022 г.].

По мое мнение сред позитивните промени, които са свързани с организацията и дейността на *съдебната власт*, може да бъдат посочени: придобиването на несменяемост от магистратите след атестиране, установяването на функционалния им имунитет и на мандата на административните ръководители на органите на съдебната власт, основанията за освобождаване от длъжност на магистратите (2003), включването на разследващата функция сред правомощията на прокуратурата (2006), възможностите за взаимодействие на органите на съдебната власт с Народното събрание (2007 и 2015), изричното определяне на съществените правомощия на Висшия съдебен съвет и на основанията за прекратяване на мандата на избран член на Висшия съдебен съвет (2007), установяването на Инспекторат към Висшия съдебен съвет (2007) и възлагането му на допълнителни правомощия, гарантиращи независимостта на магистратите (2015), пряк избор на членовете на Висшия съдебен съвет от квотата на органите в системата на съдебната власт – съдии, прокурори и следователи (2015), изслушването и приемането от Народното събрание на годишните доклади на Върховния касационен съд, на Върховния административен съд и на главния прокурор, внесени от Висшия съдебен съвет, за прилагането на закона и за дейността на съдилищата, прокуратурата и разследващите органи (2006), Народното събрание може да изслушва и да приема и други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика (2015).²³ Спорни от дистанцията на времето са промените относно ограничаването на компетентността на следствените органи да осъществяват разследване по наказателни дела (2006), извеждането на правомощия на министъра на правосъдието на конституционно ниво (2006), взаимодействието на министъра на правосъдието с Висшия съдебен съвет извън неговото председателство на пленума на ВСС (2015), разделянето

²³ Вж. и Решение № 6 от 6 юни 2017 г. по к. д. № 15/2016 г. за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 16, изречение второ от Конституцията на Република България по въпроса за обхвата на израза: „други доклади на главния прокурор за дейността на прокуратурата по прилагането на закона, противодействието на престъпността и реализирането на наказателната политика“ (обн., ДВ, бр. 48 от 16.06.2017 г.).

на Висшия съдебен съвет на две колегии (2015), избирането на членовете на Висшия съдебен съвет от Народното събрание с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички народни представители (2015), избирането на главен инспектор и на десет инспектори в Инспектората към Висшия съдебен съвет с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички народни представители (2007).

Като най-успешна се определя втората група промени. Това е ревизията, осъществена през 2005 г.²⁴ и предхождаща ратификацията на Договора за присъединяване на Република България към ЕС. Сред осъществените промени може да бъдат посочени допълването на принципа на правовата държава с разбирането, че Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз; допускането да се предава на чужд съд български гражданин (вкл. т.нар. европейска заповед за арест); установяването на субективно (активно и пасивно) изборително право за граждани на други държави – членки на ЕС, в избори за членове на Европейския парламент и за местни органи; възможността за придобиване на право на собственост върху земя от физически и юридически лица от други държави – членки на ЕС; установяването на изрични правомощия на Народното събрание относно ратификацията на международни договори, с които се предоставят правомощия (преди всичко законодателни) на институциите на ЕС, които произтичат от основния закон, осъществяването на парламентарен контрол върху дейността на министрите при участието им в заседанията на Съвета и др.

В третата група промените в Конституцията са от *разнообразно естество*. От една страна, като позитивни може да бъдат посочени установяването на конституционно ниво на институцията на омбудсмана и възможността му да сезира Конституционния съд (2006); възможността Висшият адвокатски съвет да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите (2015); възможността за придобиване на право на собственост върху земя от чужденци и чуждестранни

²⁴ Вж. предхождащото конституционна ревизия Тълкувателно решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3/2004 г. за задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158 от Конституцията (обн., ДВ, бр. 61 от 13 юли 2004 г.).

юридически лица по силата на международен договор, ратифициран с квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители (2005); изслушването и приемането на доклади за дейността на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, когато това е предвидено в закон (2007); ограничаването на наказателната неприкосновеност на народните представители и възможността за доброволен отказ от имунитет от отделен народен представител (2006); предоставянето на правомощие на общинския съвет да определя размера на местните данъци и такси (2007). От друга страна, спорни са промените, свързани с промяна в изпълнението на воинския дълг (2007); определянето, че Народното събрание има самостоятелен бюджет (2007); правилото, че Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители (2007).

Дистанцията на времето и конституционната практика формираха няколко негативни тенденции, които се отразиха на конституционните ревизии, преди всичко в съдебната власт. На първо място, проблематично е разширителното тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията относно „промени във формата на държавното управление“. Конституционната юрисдикция необосновано включва наред с 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). Прилагането на хоризонталното разделение на властите независимо дали в неговия твърд, или гъвкав вариант в демократичните държави винаги предвижда независимост на органите на съдебната власт от политическите институции. В този смисъл тълкуването на понятието „промяна на формата на държавно управление“ трябва да включва политическите органи и конституционната юрисдикция. Извеждането като самостоятелен конституционен принцип на независимостта на съдебната власт в практиката на конституционната юрисдикция, извън хоризонталното разделение на властите, и включването на органите на съдебната власт чрез разширителното тълкуване

не на понятието „промяна на формата на държавно управление“ по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията доведоха до промени върху промените в глава шеста на Конституцията.

Конституционната динамика относно съдебната власт заличи в общественото съзнание разликата между функциите на отделните звена в органите на съдебната власт. Съдът е централен орган в съдебната система и натоварването на всяка заявка за конституционна промяна с думите „независимост“ и „съдебна“ относно други органи и звена в системата е неправилно и неточно. По този начин се правят опити за конституционно изравняване на прокуратурата със съда.

Прекалено голямо значение на конституционно ниво беше отделено на въпроси, които не се отнасят пряко до правосъдието (административни ръководители, администрация и бюрокрация, конфликт на интереси, проверки на декларации и др.).

На следващо място, в редица свои решения конституционната юрисдикция предварително предписва кое правомощие е в компетентността на Великото Народно събрание и кое – на Народното събрание.²⁵ По този начин се предопределя „канавата“, в която би могъл да бъде променен Основният закон. Понятието „форма на държавно управление“ трайно присъства в конституционния дебат и се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия, но в него се включват и конституционната система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начинът на формиране и мандатът им.²⁶

²⁵ Освен цитираното вече Решение № 3 от 2003 г. може да бъдат посочени и Решение № 3 от 2004 г. (обн., ДВ, бр. 61 от 13 юли 2004 г.); Решение № 8 от 2005 г. (обн., ДВ, бр. 74 от 13 септември 2005 г.); Решение № 7 от 2006 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 26 септември 2006 г.).

²⁶ Вж. друго в мотивите към Определение № 3 от 17 септември 2015 г. по к. д. № 7/2015 г. (обн., ДВ, бр. 74 от 26.09.2015 г.). Конституционният съд приема, че във формата на държавно управление се включват и възложените на тези институции [на конституционната система от висши държавни институции, б. м.] дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народен суверенитет, върховенство на основния закон, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава и *независимост на съдебната власт*. *Промени в Конституцията, концентрирани в рам-*

На трето място, законодателят установява на конституционно ниво норми, чието място е в действащото законодателство, а не в Основния закон. По този начин се цели по-голяма стабилност, но в същото време разпоредбите на Конституцията придобиват детайлна редакция и нямат абстрактен характер.²⁷

Като *процедурни ограничители* може да бъдат определени онези предели на правомощията на учредителната власт, при спазването на които се осъществяват конституционните ревизии²⁸ – темпорално ограничаване на мандата, повишени изисквания при реализация на процедурите – субекти на инициатива, завишени кворуми, усложнен законодателен процес, квалифицирани или супермнозинства, особености при обнародване и влизане в сила, форма на инкорпориране на конституционните изменения

ките на съдебната власт, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата. Когато необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснотата на конституционните норми, а с противоречията между самите вносители в търсене на отговор какво следва от предписанията на предходни тълкувателни решения, Конституционният съд не е оправомощен от основния закон да разрешава такива спорове в рамките на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, защото предметът на произнасяне може да бъде само абстрактно тълкуване на самия основен закон, а не разясняване на съдържанието на актове на съда, постановени от други негови състави. Различните мнения в правната доктрина и разногласията между народните представители по въпроса как да бъдат въведени желаните от тях конституционни промени не могат да се приравнят на противоречива практика по приложението на конституционните норми, за чието тълкуване е внесено искането. Конституцията установява реда за провеждане на парламентарния законодателен процес. Тя не предвижда възможност в него да участва и Конституционният съд чрез предварително произнасяне по конституционособразността на внесените законопроекти. Абсолютно несъвместимо с основния закон е чрез такова преценяване на конкретни законодателни инициативи да се заобикаля или обезсмисля установеният от Конституцията последващ контрол за конституционност.

²⁷ Към тези „законодателни“ промени може да се причисли и депозираният през 2011 г. проект за изменение и допълнение на Конституцията.

²⁸ Вж. повече при **Танчев, Е.** Цит. съч., с. 228; **Друмева, Е.** Цит. съч., 164–168.

в текста на основния закон, преглед за конституционносъобразност²⁹ и др.

Ревизиите в Конституцията³⁰ обичайно са резултат от промени в политическата, в икономическата или в ценностната система на обществото. Макар и по-рядко, изменението може да е в резултат на нежелано или неефективно правоприлагане.

Преди реализацията на конституционна ревизия³¹ трябва да се проведе публичен дебат относно целта, мотивите и съдържанието на измененията. Процедурата по ревизия трябва да се осъществява при зачитане на основните права и свободи на човека и гражданина и на автономията на гражданското общество.

Всяка конституция има екзистенциални основания. В нейната основа се залага фигурата на националното и на държавното единство отвъд личните, частните и корпоративните интереси. Поддържането, опазването или препотвърждаването на това единство прави възможен фундаменталния, ценностния, динамичния и минимален консенсус относно ценностите и целите, получаващи признание и закрепване в Конституцията. Така конкуренцията на участниците в политическото състезание (взаимодействие) се въвежда в конституционноправни рамки, при което обществено-държавната цялост действа като единен организъм.³² При това положение конституционното право има за предназначение да търси и да открива онези норми и форми, които привна-

²⁹ Вж. т. 3 на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. (обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.), където е казано, че: „Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционносъобразност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 от Конституцията)“. Вж. също и Решение № 7 на Конституционния съд от 13 септември 2006 г. по к. д. № 6/2006 г. (обн., ДВ, бр. 78 от 2006 г.).

³⁰ Вж. повече за „конституционния климат“ при **Танчев, Е.** Цит. съч., 243–253.

³¹ Обобщения относно процедурите за конституционни ревизии вж. при **Wheare, K. C.** *Modern Constitutions*. Oxford: Oxford University Press, 1980, 83–100.

³² **Близнашки, Г.** Конституционализъм и демокрация. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2009, с. 131.

сят синхрон (хармония) в разноезичието и придават единство на многообразието.

Политическият, а не конституционният климат наложи дебати за конституционни промени през 2020 година.³³

Като всяко човешко творение и Конституцията от 1991 г. продължава да има недостатъци. Те са резултат от политическото напрежение в началото на 90-те години на XX в., но и от наивното разбиране, че не е нужно всичко да бъде записано на хартия (най-вече относно детайлизацията на рационализирания парламентаризъм у нас), защото се подразбира. Може да се предполага, че усилията за промени в Конституцията ще продължат. В следващите години предстои Основният закон реално да стане приложимо право в практиката на съдилищата и на адвокатите чрез възприемане на процедура за преюдициално запитване до конституционната юрисдикция, защото в нашия глобален и технологичен свят изпитанията пред основните права на човека ще се множат – драстично навлизане в сферите на личния и семейния живот, масово подслушване и следене, авторско право в мрежата, контрол върху медиите, замяна на политическите партии с партийни проекти, дигитални партии, глобално гражданство, представителство без легитимност и др., а Конституцията издигна в свой върховен принцип правата на личността, нейното достойнство и сигурност.

³³ Макар процедурата за „нова“ конституция от лятото и есента на 2020 г. да приключи неуспешно в края на годината поради липса на квалифицирано парламентарно мнозинство, за да бъде взето решение за свикване на VIII Велико Народно събрание, това конституционно усилие трябва да бъде оценявано през призмата на популистките действия на парламентарното мажоритарно мнозинство за конституционна ревизия. Усилията на мнозинството в 44-тото Народно събрание имаха за цел най-общо ограничаване на политическото представителство и предлагане на „лесни“ решения на сериозни социални, политически и икономически проблеми. Така масовото разбиране в обществото и сред юристите, че внесенят немотивиран проект не дава основание за подкрепа, за да се свика Велико Народно събрание, защото няма нищо ново като политическа философия, начала или принципи, е невярно. Конституционното усилие на парламентарното мнозинство и на подкрепяното от него правителство от 2020 г. е популистко по своята философия, принципи и реторика.