



**НОВ БЪЛГАРСКИ УНИВЕРСИТЕТ**  
**ДЕПАРТАМЕНТ „П Р А В О“**

---

Петър Владиславов Славов, докторант на самостоятелна подготовка  
в докторска програма  
„Конституционно право“

**ГАРАНЦИИ ЗА КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗЕН  
ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПРОЦЕС**

*АВТОРЕФЕРАТ към ДИСЕРТАЦИЯ*

за придобиване на научната и образователна степен „доктор“

*Научен ръководител:* проф. д-р Екатерина Михайлова

**София**  
**януари 2024г.**

---

**Докторант:** Петър Владиславов Славов

**Тема на дисертацията:**

***„Гаранции за конституционосъобразен законодателен процес“***

Дисертационният труд се състои от 251 стр. (Въведение, 5 глави и заключителна част), използвани са над 110 научни източника (на български, немски, английски и др.), редица решения от практиката на Конституционния съд и на Върховния административен съд, множество извлечения от стенографски протоколи от заседания на VII ВНС и 43-то, 44-то, 45-то, 46-то, 47-то, 48-то и 49-то обикновено Народно събрание и действащата нормативна уредба на законодателния процес; стенографски протоколи от заседания на Висшия адвокатски съвет (мандат 2021-2025) и др. Използвани са и материали от серията „Документални интервюта за създаването на Конституцията от 1991 г. Дебатите за съдебната власт“, (с приложен линк към YouTube за гледането им в пълен обем на сайта на Нов български университет), заснети под ръководството на проф. д-р Е. Михайлова и доц. д-р Д. Марчева.

След краткия исторически преглед на българските конституции, приети след Освобождението и съдържащите се в тях гаранции за конституционосъобразен законодателен процес, в раздел II са разгледани основните теории, повлияли съвременния парламентаризъм и законодателна дейност. По нататък са анализирани органите, уредени в Основния закон на Република България, имащи отношение към гарантирането на конституционосъобразността на законодателния процес и механизмите за това, а в раздел V е коментирана тяхната ефективност и са направени препоръки за преодоляване на установените дефицити.

Дисертацията е обсъдена и предложена за публична защита на заседание на департамент „Право“ на НБУ, проведено на ..... 2024 г. Защитата на дисертацията ще се състои на ..... от ..... часа в.....в .....

Материалите са на разположение в кабинет № ..... на НБУ.

Състав на журито:

Председател на журито:

Рецензии:

Становища:

## ВЪВЕДЕНИЕ

Вече повече от три десетилетия след приемане на действащата българска Конституция – носител както на традиции от емблематичната Търновска конституция от 1879г., така и на духа на съвремието и на модерните парламентарни демокрации, често продължаваме да се сблъскваме с лоши законотворчески практики, а нерядко и със законодателни решения, които се оказват противоконституционни. „Парламентаризмът е квалифициран конституционализъм“, както пише и д-р Ал. Гиргинов в труда си „Държавното устройство на България“<sup>1</sup>, но дали сам по себе си е достатъчен, за да гарантира съответствието на приеманите законодателни актове с основния закон на страната?

Създаденият основен гаранционен механизъм за защита на Конституцията и „опазването“ ѝ от противоконституционни законодателни разпоредби очевидно работи, като за тези над 30 години Конституционният съд – като върховен бранител на Основния закон, многократно се е произнасял и десетки пъти е обявявал за противоконституционни подобни норми.

Дали обаче това е достатъчно и дали само този механизъм стига, за да се гарантира на обществото, че едно или друго „силно на деня“ политическо парламентарно мнозинство, няма да се отклони от принципите и устоите на правовата държава и модерната пазарна икономика, регламентирани в Конституцията?

Обстоятелството, че пет от шестте промени в Основния ни закон са в главата „Съдебна власт“ и с финализирана „шеста поправка“ към момента на изготвяне на този труд<sup>2</sup> категорично свидетелства, че съвременната българска Конституция има и своите недостатъци и е необходимо те да бъдат коригирани. Обемната практика на Конституционния съд с решения, обявяващи противоконституционност на законови норми (нерядко отменяни поради едни и същи процедурни нарушения в законотворческия процес) също е индикация, че заложените в Основния закон механизми за съответствие с

---

<sup>1</sup> Гиргинов, Ал., *Държавното устройство на България*, преработено издание на НБУ с въстъпителна студия и научна редакция на проф. д-р Екатерина Михайлова, София, 2021г., стр. 603

<sup>2</sup> Вж. ЗИД за изменение и допълнение на КРБ вх. No. 49-354-01-83 от 28/07/2023:

<https://parliament.bg/bg/bills/ID/165057>, достъпен на 29.01.2024 г. 10.00 ч. и ДВ брой: 106 от 22.12.2023 г.

Конституцията на приеманото законодателство могат да се подобрят, особено по отношение на тези, насочени към превенцията подобно законодателство да не се приема от Народното събрание въобще.

*Основният въпрос, на който настоящият труд ще търси отговор, е:*

**„Достатъчни и ефективни и ли са гаранциите на Основния ни закон за конституционносъобразен законодателен процес, респективно – какво би могло да се подобри, ако те не функционират достатъчно добре?“**

Освен на тесния смисъл на понятието „законодателен процес“ – а именно приемането на законите, внимание ще бъде обърнато на неговия широк обхват – нормотворчеството като процес въобще, доколкото висшите държавни органи, които имат подобни функции по приемане на актове с нормативен характер – постановления, наредби и т.н., се избират именно с акт на законодателния орган – Народното събрание.

Апропо, част от генезиса<sup>3</sup> на тези проблеми може да бъде открит в два от предшестващите сегашната Конституция нейни „посестрими“ от времето на тоталитарната държава.

---

<sup>3</sup> Напр. въведения институт на „главния прокурор“ по съветски модел в „Димитровската конституция“ от 1947г., включен допълнително към първоначалния проект на съвременната българска конституция грама от VII ВНС.

## СЪДЪРЖАНИЕ

Настоящото изследване започва с уводна част, където са дефинирани целта и предметът на изследването, основните проблеми, които се анализират, методологията и възможните решения. Посочен е и очакваният научен принос на този труд за насоки за изготвяне на конкретни предложения за допълнителни гаранции за конституционносъобразен законодателен процес.

**В раздел I** от настоящия труд в историческа перспектива, но и като безспорно оказали влияние върху действащия Основен закон, са изследвани трите предходни конституции на България след Освобождението с акцент върху конституционносъобразността на законодателния процес – изключително демократичната не само за времето си Търновска конституция и т.нар. „Димитровска“ и „Живкова“ конституции от времето на тоталитарната държава.

**По-нататък, в раздел II** са разгледани основните теории на парламентаризма и законодателния процес с акцент върху представителната (френска) и органовата (германска) теории, които са определящи и за българската Конституция. Също така подробно е разгледан редът за внасяне, обсъждане и приемане на законите и другите актове на Народното събрание, както и възможността за упражняване на текущ граждански контрол върху приеманото законодателство, като гаранция за превенция срещу прокарването на евентуално противоконституционни текстове.

Самите държавни органи и органи с публични функции, имащи отношение към законодателния процес, също са анализирани **подробно в раздел III** по отношение на техните основни функции – с акцент върху превенцията<sup>4</sup>, текущия<sup>5</sup> или последващ<sup>6</sup> контрол за недопускане на противоречащо на Конституцията законодателство.

---

<sup>4</sup> Напр. въведеното с ПОДНС на 43-ия парламент и присъстващи в устройствените правилници на всички легислатури досега изисквания за извършване на Предварителна оценка на въздействието на внасяните в Народното събрание законопроекти, независимо от техния вносител.

<sup>5</sup> Напр. възможността за сезиране на Конституционния съд от 1/5 от народните представители с искане за тълкуване на текстове от основния ни закон, при евентуално съмнение за възможно противоречие с дадена законодателна инициатива (но не и тълкуване на самата текуща инициатива, което съгл. практиката на КС е недопустимо).

<sup>6</sup> Напр. упражняването на президентско „вето“ по чл. 101 от Конституцията

**Основно място в раздел IV** е отделено на процедурите за приемане на промени в действащия Основен закон, респективно приемане на нова Конституция в контекста на нуждата от гаранции за конституционносъобразност и на този процес, както и на механизми за защита на Основния закон от недопустими или противоконституционни интервенции или опити за подмяна. Обсъден е и единственият (към момента на изготвяне на този труд) опит за инициране на процедура по внасяне на проект на „нова“ конституция и свикване на ВНС, което да я приеме. Думите „нова“ в случая неслучайно са в кавички, защото систематичният анализ на проекта, припознат от група народни представители от ПП „ГЕРБ“ от 2020г. показва припокриване на над 90% на текстовете в „новата“ с действащата Конституция<sup>7</sup>. Оттук ще бъде анализирана и хипотезата, допустимо ли е внасянето на подобен „бланкетен“ проект с аргумента, че първичният законодател от ВНС след това ще може да го изменя както намери за добре и дори да излиза извън първоначално внесенния проект. Респективно – не крие ли подобен подход (ако приемем, че е допустим) сериозна заплаха именно по отношение на гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес и би ли подлежала на конституционен контрол така приетата „нова“ конституция по начина, по който подлежи всеки един законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, приет от ОНС по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2<sup>8</sup>.

**В раздел V част** са обобщени изводите за ефективността от действащите гаранционни механизми в основния ни закон за обезпечаване на конституционносъобразен законодателен процес. Посочени са и някои възможни изменения на Конституцията, които биха подобрили действието на тези гаранционни механизми, евентуално и въвеждането на някои нови - на база анализа на този труд и включената научна литература, разгледаната практика на различни легислатури на парламента и Конституционния съд, а не на последно място – и на база личния ми опит като парламентарист от 43-то Народно събрание в мандата 2014-2017г. и вносител на повече от 100 законопроекта за законодателни изменения, много от които получиха своята успешна реализация и впоследствие и като адвокат с дългогодишна практика и член на Висшия адвокатски съвет мандат 2021-2025г.

---

<sup>7</sup> Становище от роф. Пламен Киров, изразено пред средствата за масова информация: <https://e-vestnik.bg/32900/proektat-na-gerb-za-konstitutsia-nedonosche-ili-palno-nedorazumenie-komentari-ot-yuristi/>, достъпно на 22.12.2023 г. 10.00 ч.

<sup>8</sup> Както е посочено и в диспозитива на Решение № 3 по конституционно дело № 22/2002 г.

и като автор на редица проекти за искания от ВАдвС по чл. 150, ал. 5 КРБ за обявяване на противоконституционност на закони, нарушаващи правата на гражданите<sup>9</sup>.

**В заключителната част** са обобщени изводите за ефективността от действащите гаранционни механизми в основния ни закон за обезпечаване на конституционносъобразен законодателен процес.

**В раздел VII** е посочена използваната научна литература, стенограми от работата на различни Народни събрания, практика на Конституционния съд, монографии, публикации, броеве на Държавен вестник и др.

**ПРЕДМЕТ НА ИЗСЛЕДВАНЕТО** е инициирането и протичането на законодателния процес и съществуващите гаранционни механизми за неговата конституционносъобразност - били те:

- превантивни - право на законодателна инициатива; обществено обсъждане, предварителна оценка на въздействието, обсъждане на първо и второ гласуване в парламентарните комисии и в пленарна зала;
- последващи (контролни) – президентско „вето“, оспорване пред КС, последваща оценка на въздействието и евентуални законодателни промени при установени проблеми или незадоволителни резултати;

**ЦЕЛТА НА ИЗСЛЕДВАНЕТО** е на база исторически преглед и сравнителен анализ на българските основни закони и гаранционните механизми в тях и съвременната българска Конституция да се идентифицират гаранциите за конституционносъобразност на законодателния процес и да се установят както добрите практики, така и лошите такива, водещи до приемането на законодателство, противоречащо на Основния закон.

На база този анализ са разработени и предложени конкретни препоръки de lege ferenda за усъвършенстване на законодателния процес и подобряване и последващия контрол за конституционносъобразност, упражняван от Конституционния съд,

---

<sup>9</sup> Вж. напр. к.д. № 7/2023

включително и разширяване възможностите за български граждани и юридически лица да се обръщат към него<sup>10</sup> като гаранция за цялостен скрийнинг за съответствието на приеманото законодателство с Конституцията.

### **ОСНОВНИ ЗАДАЧИ на изследването са:**

- да се анализира възникването и развитието на гаранциите за конституционносъобразен законодателен процес в четирите Основни закона, действали в Република България след Освобождението;
- да се изследват в теоретичен и практически аспект действието на тези гаранционни механизми в действащата българска Конституция и тяхната ефективност;
- на база на анализа по-горе, да се изведат евентуално идентифицираните недостатъци на гаранционните механизми за конституционносъобразен законодателен процес и да бъдат направени съответни предложения за тяхното оптимизиране;
- да се предложат и нови конституционни гаранции за качествено законодателство, което да не се приема в нарушение на (а също и да не нарушава) Основния закон и да се формулират конкретни законодателни предложения.

---

<sup>10</sup> Идентифицирани са два възможни подхода за разширяване достъпа до конституционно правосъдие : първият - въвеждането на пряка Индивидуална конституционна жалба, която възможност изисква сериозна предварителна подготовка по отношение разширяване на капацитета на Конституционния съд да поеме очаквания голям брой жалби, без да блокира. За последното свидетелстват затрудненията в други държави след въвеждане на пряката ИКЖ (напр. Германия, Турция). Вторият подход е разширяване на достъпа на граждани и юридически лица посредством даване на по-широки правомощия на органите по чл. 150, ал. 4 и ал. 5 от КРБ – Омбудсмана и Висшия адвокатски съвет, а също и оправомощаване на всеки съдебен състав при установяване на евентуална противоконституционност на норма, приложима към висящ пред него казус, да може да сезира КС



**МЕТОДОЛОГИЯ, използвана в настоящия дисертационен труд:**

- на първо място - историческия метод с оглед идентифициране на генезиса на възникване, развитие и съвременни измерения на механизмите за конституционносъобразен законодателен процес;

- на второ място – сравнителноправния метод, изразяващ се в проследяване на развитието на основните механизми за конституционносъобразен законодателен процес и тяхното действие и ефективност сега;

- нормативния, системния и функционалния методи - анализирани са широк брой проявления на различни законодателни инициативи, влизащи в противоречие с Основния закон и техния завършек, респективно – проследени са последиците и действията на конституционнопризиваните органи с функция да защитават Основния закон от законодателство, което го нарушава.

На тази база е направена и преценка, дали съществуващите механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес са се задействали успешно в определени ситуации или не и ако не са – каква е причината.

**Стремежът за НАУЧЕН ПРИНОС** на този труд е в извършването на задълбочен теоретичен и емпиричен анализ на ефективността на действащите гаранционни механизми за конституционносъобразен законодателен процес, идентифициране на съществуващите слабости и респективно - препоръки за тяхното преодоляване и отстраняване, наред с формулиране на законодателни предложения за въвеждане на някои допълнителни гаранции за конституционносъобразност.

**Използвани са и следните съкращения:**

КРБ – Конституция на Република България  
Основен закон – Конституция на Република България  
ВНС – Велико народно събрание  
НС – Народно събрание  
МС – Министерски съвет  
КС – Конституционен съд  
ВСС – Висш съдебен съвет  
ВПС – Висш прокурорски съвет  
ВАдвС – Висш адвокатски съвет и др.

## ТЪРНОВСКАТА КОНСТИТУЦИЯ

Като продължител на голяма част от принципите на Търновската конституция, съвременният Основен закон е носител и на голяма част от заложените в нея гаранции за конституционносъобразен законодателен процес.

Строго формалните процедури, обвързани както със специфична законодателна инициатива, така и с времеви ограничения за разглеждането им по отношение на внасяне промени в Конституцията – т.е. и в нормативната уредба на законотворчеството, връщането на законите за ново обсъждане (т.нар. „право на вето“), обнародването на законите, за да влязат в сила, присъстват както в Конституцията от 1879г. така и в съвременния Основен закон на Република България:

- Така напр. регламентирания в чл. 43 на Търновската конституция ред, че Българското Княжество се управлява точно според законите, които следва да са приети и обнародвани по установения в Конституцията ред го откриваме в чл. 4<sup>11</sup> и в чл. 5, ал. 5.<sup>12</sup> на КРБ;
- Изискуемото по чл. 44 на Търновската конституция задължително предварително обсъждане и приемане от Народното събрание на даден закон или промени в съществуващ такъв присъства в чл. 88, ал. 1 на КРБ<sup>13</sup>;
- Изискването в чл. 104 от Търновската конституция за кворум от 50% + 1 от народните представители, за да може Народното събрание да приема своите актове, е реципирано в чл. 81 от КРБ<sup>14</sup>;
- Чл. 108 от Търновската конституция предоставя законодателната инициатива на Княза и на народните представители, докато съвременната КРБ в чл.

---

<sup>11</sup> Чл. 4, ал. 1, предложение второ: „Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.“

<sup>12</sup> Чл. 5, ал. 5: „Всички нормативни актове се публикуват. Те влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок.“

<sup>13</sup> Чл. 88, ал. 1, предложение първо: „Законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания.“

<sup>14</sup> Чл. 81, ал. 1: „Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители.“

87 делегира правото на законодателна инициатива на народните представители и на Министерски съвет с една специфика – изключителната законодателна инициатива на МС по отношение на Закона за държавния бюджет;

**„ДИМИТРОВСКАТА“ и „ЖИВКОВАТА“ конституции** от времето на тоталитарната държава и отстъплението от достиженията на Търновската конституция, в това число и за конституционосъобразност на законодателството

„Димитровската конституция“ от 1947г. и „Живковата конституция“ от 1971г. са насочени към установяването на новия обществен строй и „диктатурата на пролетариата“ след 9.09.1944г., което до голяма степен унищожава достиженията на Търновската конституция като еманация на демократичния и прогресивен дух на европейските ценности на демократичните общества и на либералната демокрация от края на 19 и началото на 20век. И ако в тях все пак някъде присъства регламентация на конституционно ниво на някои основни права на гражданите – свобода на словото, на печата и мисълта, на вероизповедание, на събрания и митинги и др., то липсват ясни гаранции за спазването им и регламентацията им е повече пожелателна.

**Гаранциите за конституционосъобразен законодателен процес също са съществено редуцирани**, като напр. независимостта на съдебната власт е накърнена и е премахнат Върховният административен съд, а върховните съдии (от Върховния касационен съд, наричан сега вече само „Върховен съд“), съгл. чл. 61 от „Димитровската“ конституция се избират от Народното събрание (т.е. от законодателната власт) за срок от 5г.; същият орган избира и главния прокурор, като последният отговаря за действията си само пред Народното събрание.

Наред с горното, при „Димитровската конституция“ законите се обнародват от Президиума на Народното събрание (т.е. от същия орган, докато при Търновската конституция това е изключително правомощие на Княза), а чл. 99 предвижда обикновено Народно събрание да може да прави всякакви промени в нея, и то само седмица, след като е постъпил законопроект за нейното изменение. Единственото формално изискване е за

мнозинство от 2/3 от народните представители, които да подкрепят така внесеня законопроект.

Специално внимание заслужава едно от „нововъведенията“ на тези две конституции – а именно, разписването на конституционно ниво на института „главен прокурор“ (който откриваме и в действащата КРБ), който се е избирал от Народното събрание без ограничение в броя на последователните мандати<sup>15</sup>.

Както подробно е посочено в раздел. 1.2. от дисертационния труд, проф. Б. Спасов подробно описва „съгласувателната“ процедура със съветските колеги в края на 40-те години на миналия век, на които в Москва е бил изпратен проектът за нова конституция на Отечествения фронт и как едно от основните допълнения, с които той е бил върнат, е именно добавката на института на „главен прокурор“.

Така той, макар и силно видоизменен, е запазен в проекта на Конституцията от 1991г. и вече не е пряка функция на „силното на деня“ парламентарно мнозинство. Независимо от това обаче, прекомерната парламентарна квота от 11 членове във ВСС, избирана от Народното събрание<sup>16</sup>, практическата доминация на главния прокурор над прокурорската колегия (а оттам и върху кадровите промени в прокуратурата), а донякъде и над целия ВСС (предвид участието на прокурорската колегия в избора на председателите на Върховния касационен и Върховния административен съд), са източник на политическо вмешателство в работата на независимата по Конституция съдебна власт. Приемането на

---

<sup>15</sup> Към момента на изготвяне на настоящия труд бе приета „шестата поправка“ в КРБ, ДВ 106/2023г., в която бе запазване на института „главен прокурор“, като изборът му вече няма да се осъществява от Пленума на ВСС, а се предвижда самостоятелен избор от новосъздадения „Висш прокурорски съвет“, в който 6-ма от 10-те членове ще се избират от Народното събрание. Изключително притеснително бе предложението за въвеждане на възможност за преизбиране на действащ главен прокурор за още един мандат и макар формално вносителите да твърдяха, че намаляват мандата му на 5г., то с практически сигурното преизбиране на действащ главен прокурор от доминирания от него Прокурорски съвет щеше да се създаде най-дългата мандатна длъжност в държавата с обща продължителност от 10г.! Това предложение след силен обществен натиск все пак бе оттеглено.

<sup>16</sup> Тук промените от 2015г. в чл. 130 КРБ и въвеждането на квалифицирано мнозинство от 2/3 от народните представители за избор на т.нар. „парламентарна квота“ не само не дадоха резултат, но Висшият съдебен съвет конституиран по тези правила през 2017г. и избраните от него главен прокурор, директор на Националната следствена служба и заместникът му продуцираха през м.05.2023г. безпрецедентен скандал не само в рамките на ПРБ, който разтресе цялата държава с взаимни обвинения между ръководството на прокуратурата за задкулисни дейности, извършени престъпления и взаимни заплахи, създаващи страх за физическата им цялост и живота на част от замесените лица.

„шестата поправка“ през 2023г. (ДВ бр. 106/2023г.) само засилва тези опасения по отношение работата на прокуратурата и прокурорите със създаването на „Висш прокурорски съвет“, в който 6-ма от 10-те членове ще се избират от Народното събрание, като последният ще осъществява както избора на главния прокурор, така и административното и кадрово ръководство на българската прокуратура.

Най-яркият пример за гореизложеното е начинът, по който в VII-то Велико народно събрание в нарушение на правилата за приемане на нова конституция, в чл. 126, ал. 2 от КРБ е добавена видимо „механичната“ и смислово не кореспондираща с ал. 1<sup>17</sup> добавка<sup>18</sup>, че *„главният прокурор осъществява надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“*. Липсата на прецизна легална дефиниция на понятията „надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори“<sup>19</sup> бе довело до по-ранни редакции на Закона за съдебната власт, според които прокуратурата е „единна и централизирана“<sup>20</sup>, а всички прокурори и следователи са „подчинени на главния прокурор“. С измененията в КРБ от 2023г. институт на „общ надзор за законност“, упражняван от главния прокурор отпада, а методическите указания за ръководство върху дейността на прокурорите са поставени под съдебен контрол.

Като обобщение на очертаня проблем може да се посочи уредбата на глава VI. „Съдебна власт“, като пет от шестте изменения на действащата Конституция са именно в тази й част.

---

<sup>17</sup> Чл. 126, ал. 1 сочи, че структурата на прокуратурата е в съответствие с тази на съдилищата. Същевременно, в Конституцията липсва институция „главен съд“ или „главен съдия“, за да има еквивалент „главен прокурор“, а има 2 върховни съдилища – ВКС и ВАС.

<sup>18</sup> Вж. по-горе, раздел I „Увод“, стр. 3-4

<sup>19</sup> Което за съжаление не бе изяснено и рамките на к.д. № 18/ 2022, където бе отклонено искането на МС за тълкуване на тези разпоредби в контекста на конкретни норми от Закона за съдебната власт

<sup>20</sup> Вж. редакцията на чл. 136 ЗСВ до измененията от 43-то НС, ДВ, бр. 62 от 09.08.2016 г.:

Чл. 136, ал. 3 (отм. ДВ 62/2016) „Прокуратурата е единна и централизирана. Всички прокурори и следователи са подчинени на главния прокурор.“

## СЪВРЕМЕННА КОНСТИТУЦИЯ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ОТ 1991Г.

Съвременният Основен закон на Република България е приет от VII-то Велико народно събрание и е в сила от 13.07.1991г., като е претърпял шест промени, съответно през 2003г., 2005г., 2006г., 2007г., 2015г., 2023г., пет от които са свързани с главата „Съдебна власт“.

Още в преамбюла прави впечатление позоваването на общочовешките ценности: свобода, мир, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост, а свободата на личността, нейното достойнство и сигурност са въздигнати в основен принцип. Самите конституционни законодатели определят Конституцията като основен закон на една демократична, правова и социална държава.

Съществено значение за прякото приложение на нормите на Основния ни закон има чл. 5, ал. 2<sup>21</sup>. Както сочи проф. Стефан Стойчев<sup>22</sup>, „Член 5, ал. 2 от Конституцията генерално установява, че „Разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие“. В текста не се прави уговорка, че това не се отнася за всички конституционни предписания. Смисълът му е пределно ясен – всички предписания на Конституцията имат пряко действие.“ Наред с това, според Конституционния съд<sup>23</sup>, „непосредственото действие означава, че не е необходимо да има опосредстващ елемент или звено от правно-техническо естество. Непосредственото действие прави от Конституцията живо приложимо право. Непосредственото действие означава, че всеки гражданин и всяко юридическо лице може да се позовава на Основния закон в защита на своите права и законни интереси.

Съвременната Конституция се състои от 10 глави, които следват логиката и структурата на институциите в една парламентарна република, а в самото начало са регламентирани основните права и задължения на гражданите, и принципите на модерната правова държава с функционираща пазарна икономика. В съответните глави, уреждащи начина на конституиране и функциониране на съответния държавен орган намират проявление и присъщите му механизми за гарантиране на конституционосъобразността на

---

<sup>21</sup> Съвременна Конституция на Република България от 1991г., официална уеб-страница на Народното събрание, <https://www.parliament.bg/bg/const>, достъпен на 22.12.2023 г. 10.00 ч.

<sup>22</sup> Стойчев, Ст. *Конституционно право*, изд. „Сиела“ 2002, стр. 69.

<sup>23</sup> Решение №10 по к.д.№ 4 от 1994г

законодателния процес, съобразно участието на дадения орган в него:

**1) Народно събрание** - върховен законодателен орган, който избира изпълнителната власт и упражнява контрол върху нея; наред с това, парламентът избира или има „квота“ в конституирането на редица висши държавни органи – Висш съдебен съвет, Конституционен съд, регулаторни органи и др.; 1/5 от народните представители могат да сезират Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на закон или друг акт на НС или Президента; могат да искат и тълкуване на конституционни норми с оглед правилното им прилагане, както и останалите действия по чл. 149, ал. 1 КРБ.

**2) Президент на Републиката** - който за разлика от предшественика си в изменената и допълнена конституция от 1971г., се избира пряко от всички български граждани и олицетворява единството на нацията. Наред с това, представлява страната в международните отношения, върховен главнокомандващ на въоръжените сили на страната е и има ключови правомощия във връзка със законодателния процес, конституирането на редица висши държавни органи и, не на последно място – конституционната инициатива за изменение на Основния закон<sup>24</sup>. Също може да сезира Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност на закон или друг акт на НС; с искане за тълкуване на конституционни норми с оглед правилното им прилагане, както и останалите действия по чл. 149, ал. 1 КРБ. Наред с това притежава и още едно важно правомощие по отношение на конституционосъобразността на законодателния процес – правото на т.нар. „вето“ по чл. 101, ал. 1 КРБ.

**3) Министерски съвет** - ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите; осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили.

МС също има някои ключови правомощия във връзка със законосъобразния и конституционосъобразен нормотворчески процес – напр. съгл. чл. 107 отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите<sup>25</sup> и може да сезира

---

<sup>24</sup> Всички те ще бъдат разгледани подробно в съответната част на настоящата разработка по-нататък

<sup>25</sup> Тази му специфична функция също ще бъде разгледана детайлно на систематичното си място в изложението.

Конституционния съд.

4) **Съдебна власт**, която в чл. 117 е определена като „независима“ и с основна функция да защитава правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата.

Безспорно достижение в стремежа на законотворците от VII-то Велико народно събрание е прогласената независимост на Съдебната власт като коректив на изпълнителната власт, а също и на съществена част от нормотворческата дейност в държавата<sup>26</sup>

Следва да се отбележи и прогласеното равенство на гражданите и юридическите лица пред закона, за чието точно и правилно прилагане върховен съдебен надзор прилагат Върховният касационен и Върховният административен съд.

Интересно е мястото на прокуратурата, която чл. 126, ал. 1 отрежда като „съответстваща“ на тази на съдилищата, разглеждащи наказателни дела. Същевременно (и до голяма степен нелогично), в ал. 2 до промените през 2023г. бе посочен главният прокурор като осъществяващ надзор за законност и методическо ръководство на дейността на всички прокурори<sup>27</sup>. След измененията текстът за „общия надзор за законност“ отпадна, а методическите указания на главния прокурор вече подлежат на съдебен контрол. В главата „Съдебна власт“ своето място са намерили следствените органи и съдебните заседатели, като съществен елемент на правораздаването.

Следва да се спомене специално и българската Адвокатура, разписана в чл. 134 като „свободна, независима и самоуправляваща се“ – органична част от демократичната правова държава и част от съдебната система, която също има важни функции за гарантиране на приетото законодателство с Основния закон – напр. правомощието по чл. 150, ал. 5 да

---

<sup>26</sup> Тук се има предвид възстановеното с Конституцията от 1991г. административно правосъдие и Върховен административен съд, който ефективно започва да функционира през 1996г. и пред който на контрол за законосъобразност подлежат административните актове на държавните и общинските органи.

<sup>27</sup> Специално внимание ще бъде отделено на мястото и функциите на главния прокурор, която длъжност до голяма степен изглежда „механично“ прикачена в чл. 126 на Конституцията предвид, че върховните съдилища са две и при всяко от тях има административен ръководител на съответната Върховна касационна или Върховна административна прокуратура. Нещо повече – нормата на ал. 2 за „методическо ръководство на дейността на всички прокурори“ реално си противоречи с основния принцип за всеки магистрат (каквито са и прокурорите), в дейността и актовете, които постановява, да се ръководи само от закона и своето вътрешно убеждение!



сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

**5) Органите на местното самоуправление** са разписани в глава VII. Като основни административно-териториални единици са определени общините и областите.

Основен орган на местно самоуправление е дефиниран Общинският съвет, а на изпълнителната власт на местно ниво – кметът. Предвиден е взаимен контрол за законосъобразност на актовете на кметовете, общинските съвети и областните управители, а също и за съдебен контрол по предвиден в закона ред<sup>28</sup>.

**б) Конституционният съд** е дефиниран в чл. 147 като висш държавен орган, който е независим и е извън системата на съдебната власт, независимо от думите „съд“ в наименованието му<sup>29</sup>.

Класическият въпрос за наличието или не на контрол върху законодателната власт и актовете, които тя приема и тяхното съответствие с действащата Конституция намира своите интензивни проявления още през 18в., когато оживено се дискутират и се противопоставят двете основни тези:

- Характерната за английския парламентарен модел от онази епоха, която отрича възможността за контрол върху законодателя и приема за недопустимо и несъответствено на принципа на разделението на властите да имаме власт, която се поставя над другите в една правова държава и така дори да поставя под съмнение „върховенството на парламента“ и независимостта на народното представителство<sup>30</sup>;
- Същевременно, основен защитник на другата теза – че контрол за конституционносъобразност на законите е необходим и той следва да се

---

<sup>28</sup> Чл. 144 оправомощава областните управители да осъществяват контрол за законосъобразност върху актовете на органите на местното самоуправление по ред, установен със закон; Наред с това, общинските съвети пък могат да оспорват пред съда актовете и действията, с които се нарушават техни права (чл. 145).

<sup>29</sup> Стенограмите на VII ВНС разкриват, че при изработването на Конституцията от 1991г. е налице дебат, дали да се възприеме термина „Конституционен съвет“, или да се ползва наименованието „Конституционен съд“, независимо, че КС не е част от съдебната власт. Надделява второто предложение.

<sup>30</sup> Друмева, Е., *Конституционно право*, ЕИ, 2008г., 617-618

осъществява от специализиран независим орган, е талантливият френски публицист Сийес, по чиято идея във Френската конституция е регламентиран органът „Сенат-пазител“, който задържа или анулира всички актове, които са му представени и като противоконституционни..<sup>31</sup>

В България още при приемането на Търновската конституция е имало проект за въвеждане на такъв конституционен орган - Държавен съвет, който да функционира като бранител на Основния закон. Неговата водеща функция е щяла да бъде да сезира държавния глава (т.е. Княза) в случаите, когато установи данни за противоконституционност на акт на Народното събрание, което би дало допълнителни основания той да не бъде обнародван и така да се спре неговото влизане в сила.

Проектът за Държавен съвет не е приет през 1879г. от Учредителното събрание и така едва с Конституцията от 1991г. в нейната глава осма е уреден органът Конституционен съд като върховен пазител на Основния закон. Подобна уредба за върховен конституционен контрол срещаме и в редица други държави от ЕС<sup>32</sup>.

Основна функция на българския Конституционен съд е гарантирането на спазването на основния закон – контрол за конституционносъобразност на актовете на Народното събрание и Президента.

Изключително важно е тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал 1, т. 1, като направените тълкувания на съответния текст от Основния закон са задължителни. Това правомощие има важна превантивна мярка с оглед гарантиране конституционносъобразността на законодателния процес и приемането и на останалите актове, подлежащи на конституционен контрол.

Останалите правомощия на Конституционния съд са разписани в чл. 149, ал. 1, т. 3-9, като следва да се подчертае, че Основният закон не позволява със закон да се дават или отнемат правомощия на КС /чл. 149, ал. 2 от КРБ/.

Така Конституционният съд е компетентен да се произнася и по:

---

<sup>31</sup> Владикин, Л. *Организация на демократичната държава*, Изд. уъркс, 2013г., стр. 195

<sup>32</sup> Напр. Румъния, Германия, Полша, Австрия и др. – вж. напр. Sinkevičius, V. *What are the laws and other legal acts whose compliance with the Constitution is subject to review by the Constitutional Court?*, Jurisprudencija 21/2014, 907-923

- съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди тяхната ратификация;
- съответствието на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна;
- спорове за конституционността на политическите партии и сдружения;
- спорове за законността на избора за президент и вицепрезидент;
- спор за законността на избора на народен представител;
- обвинения, повдигнати от Народното събрание срещу Президента и Вицепрезидента по реда на чл. 103, ал. 2 и 3 от Конституцията;
- спорове за компетентност между Народното събрание, Президента и Министерския съвет, както и между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи;

## МЕХАНИЗМИ ЗА ГАРАНТИРАНЕ НА КОНСТИТУЦИОНОСЪОБРАЗЕН ЗАКОНОДАТЕЛЕН ПРОЦЕС

Основните защитни механизми за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес могат да се разделят на две групи – **превантивни и последващи**.

Към групата на **превантивните механизми** следва да отнесем формалните изисквания към законодателния процес като обществени обсъждания, изготвяне на оценка на въздействието, публичност, участие на гражданите и обществените организации; обсъжданията както в парламентарните комисии, така и в пленарна зала и приемане на две гласувания в различни заседания (чл. 88 от КРБ); правото на Президента да върне за ново обсъждане даден законопроект по чл. 101, ал. 1 от Основния закон.

Към превантивните следва да отнесем и искането за тълкуване на Основния закон по чл. 150, ал.1 от Конституцията, с което оправомощените органи могат да искат задължително тълкуване по приложението на даден конституционен текст;

Към **последващите (контролни) механизми** спада отнасянето на новоприет законопроект, решение или указ към Конституционния съд, който като независим висш държавен орган следва да се произнесе по тяхното съответствие с основния закон и при липса на такова – да го обяви за противоконституционен.

Заложените в Конституцията механизми с цел гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес в някои случаи имат недостатъчна ефективност. Така например:

- Изискуемите по Закона за нормативните актове и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание задължително обществено обсъждане на даден законопроект и оценка на въздействието му често се пренебрегват или изготвят „про форма“, особено, когато става дума за изготвени от депутати

законопроекти<sup>33</sup>; нещо повече<sup>34</sup> – нерядко те се и прескачат, без това да влече последващи основания за противоконституционност, тъй като тези изисквания са регламентирани на законово ниво (в ЗНА и като такива са задължителни за подзаконовите нормативни актове под страх от отмяната им само на това формално основание), а не на конституционно.

От графиката по-долу<sup>35</sup> е виден формалистичният подход към въведеното от 43-то НС изискване в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, всички законопроекти, внесени от народни представители, да са придружени наред с мотивите към тях и с предварителна оценка на въздействието.

Същевременно, както виждаме, от депутати са внесени няколко цялостни законопроекта, един от които на устройствен закон в сферата на търговията с горива и петролни деривативи, придружен с една страница бланкетна „оценка на въздействието“ и без да е проведена съгласувателна процедура с отделните министерства с отговорности по законопроекта<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Вж. „предварителната оценка на въздействието“ в рамките на една страница към т.нар. „картелен закон за горивата“ – Закон за административното регулиране на икономическите дейности, свързани с нефт и продукти от нефтен произход, ДВ 62/2018г, който е внесен от депутати, независимо, че като секторен закон предполага съгласувателна процедура по отделните министерства (такава липсва)!

<sup>34</sup> Вж. също и Михайлова, Е. *Върховенството на правото и злоупотребите с право в законодателния процес*, сборник доклади от Научна конференция 2020, НБУ, стр. 46-63

<sup>35</sup> Източник: НЦПИ, *Изследване на законодателната дейност на 44-то НС, първа сесия*, София, 2017

<sup>36</sup> Т.нар. „Картелен закон за горивата“, внесен от Емил Димитров и група народни представители на 7.03.2018г. под номер 854-01-16 и окончателно приет на 12.07.2018г., обн. ДВ, бр. 62 от 27.07.2018 г.

В периода от 19 април 2017 г. до 31 юли 2017 г. в регистър „Законопроекти“ на Народното събрание са регистрирани 58 законопроекта, които, според изискванията на ЗНА и ПОДНС, трябва да бъдат придружени с предварителна оценка на въздействието<sup>2</sup>.

**Разпределение на законопроектите, регистрирани в Народното събрание, за които следва да бъде извършена оценка на въздействието**

*Брой законопроекта, според техния вносител*



- ✓ законопроекта за изменение и допълнение на съществуващ закон – 36 бр.;
- ✓ законопроекта за изменение на съществуващ закон – 9 бр.;
- ✓ законопроект за допълнение на съществуващ закон – 7 бр.;
- ✓ проект на нов закон – 6 бр.

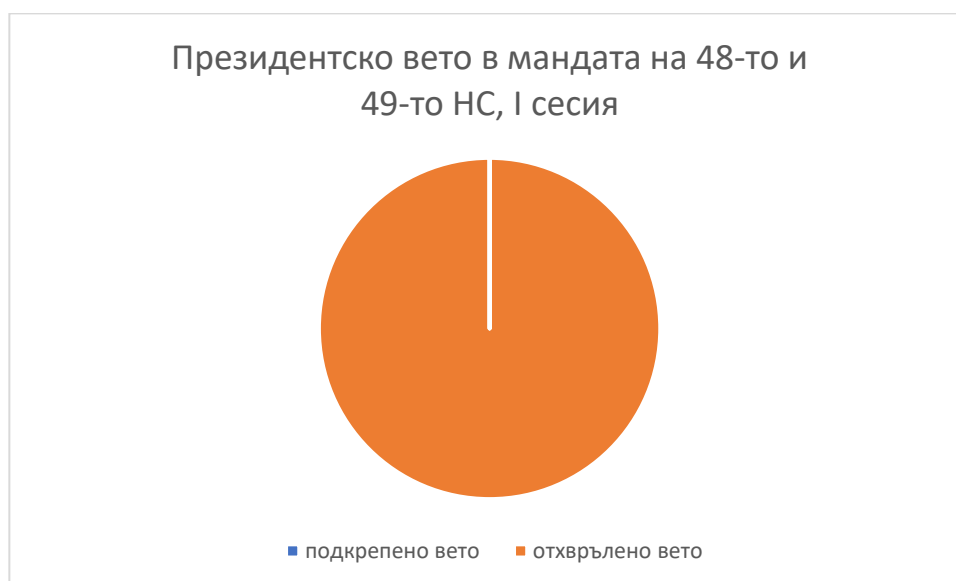
- Гласуванията на парламентарните комисии, а нерядко и в зала допускат приемане на законопроект с мнозинство от 61-62 души, когато е регистриран нисък кворум и голяма част от опозицията не е в залата или не гласува, макар да е в пленарна зала.
- Гласуванията на две четения в отделни заседания нерядко недопустимо се игнорират и в рамките на един ден на първо и второ гласуване се приема даден законопроект, като евентуални промени между четенията се правят като „редакционни“, макар да не отговарят на критериите за това и реално да се явяват предложения преди второ гласуване на депутатите, към които са налице редица изисквания<sup>37</sup> и които следва да се обсъдят и приемат първо в ресорната

<sup>37</sup> Вж. напр. ЗИД вх.но. 49-354-01-87 от 01/08/2023 на Закона за защита от домашното насилие, приет на две гласувания на 7 август 2023, обнародван ДВ бр. 69 / 2023 и законодателния абсурд, който бе сътворен с легалната дефиниция на „интимна връзка“.

парламентарна комисия и едва тогава и след представяне на доклад на депутатите, да се обсъждат и приемат окончателно в пленарна зала.

- Наложено от Президента вето по чл. 101, ал. 1 КРБ се прегласува в рамките на минути и без съществен дебат по неговите мотиви, тъй като обикновено е налице мнозинство от 121 депутатски гласа за управляващата коалиция<sup>38</sup>

Видно от графиката по-долу, в мандата на 48-то и 49-то НС през първата му сесия няма нито едно подкрепено президентско вето във вр. с правомощието му по чл. 101, ал. 1 КРБ;



- Липса на политическа или институционална воля да се сезира Конституционният съд по проблемни законови текстове, независимо от широката им публичност<sup>39</sup>, а както знаем – КС не може да се самосезира;

<sup>38</sup> Напр. бързото повторното гласуване на свиканото извънредно заседание на НС на 7 август 2023 на Закона за допълнение на Закона за съдебната власт, приет от Народното събрание на 21 юли 2023 г., върнат за ново обсъждане с Указ № 147 от 1 август 2023 г. на Президента на Републиката по чл. 101 от Конституцията на Република България.

<sup>39</sup> Вж. П. Славов, Юридическо списание на НБУ, бр. 2/2022: „ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННИ ЛИ СА РАЗПОРЕДБИТЕ ОТ ИЗБОРНИЯ КОДЕКС, ПРЕДВИЖДАЩИ ОТЧИТАНЕ НА БЮЛЕТИНИТЕ БЕЗ ПОСОЧЕНА ПРЕФЕРЕНЦИЯ В ТЯХ „ПО ПРАВО“ ЗА ВОДАЧИТЕ НА ЛИСТИТЕ ОТ СЪОТВЕТНАТА ФОРМАЦИ“

- Ограничен достъп до конституционно правосъдие за гражданите и юридическите лица – в индивидуално качество те нямат право да сезират КС, а само чрез органите, през които опосредено могат да подадат конституционна жалба;
- Омбудсманът и Висшият адвокатски съвет са ограничени в правомощията си по чл. 150, ал. 4 и ал. 5 само до защита на основни права и свободи на гражданите срещу тяхно ограничение със закон.
- Липса на механизъм за принудително изпълнение на решенията на Конституционния съд, както и на санкции за органите и/или длъжностните лица, които не изпълняват такова решение<sup>40</sup>. Колкото и смущаващо да звучи, това е факт и за разлика от съдебните решения по административни дела например, където Административно-процесуалния кодекс в глава седемнадесета урежда изпълнението на съдебните решения по административни дела, а в глава осемнадесета регламентира санкциите при неизпълнение на съдебно решение, вкл. и като налагане на глоба на отговорното длъжностно лице, такава уредба по отношение актовете на Конституционния съд, за съжаление, липсва. Удачно би било в Закона за Конституционен съд /ДВ бр. 67/1991г., посл. изм. бр. 19 от 2014г.) да се предвидят подобни раздели по отношение на изпълнителните производства по решения на КС, а също и по налагането на административни наказания на длъжностни лица и/или органи, които не изпълняват решенията на този най-висш държавен орган.

Специално място в раздел 5.3.11. от дисертационния труд е отделено на една от възможностите да се подобри достъпът до конституционно правосъдие (а оттам да са налице и по-високи гаранции за конституционосъобразност на законодателството) с въвеждането на **Индивидуалната конституционна жалба** – нещо, многократно

---

<sup>40</sup> Напр. решение No. 5 по к.д. 5/2023, с което Конституционния съд обяви за невалидно решението на НС от 20.01.2023г. за освобождаване на Цв. Цветков като председател на Сметната палата и назначаването на Горица Кожарева за такъв; след влизнето в сила на решението на КС, не само, че Цв. Цветков не бе допуснат до работното си място в сградата, но НС скандално прие ново решение от 7.07.2023г., което практически възпроизвеждаше обявеното за противоконституционно решение от 20.01?!)



обсъждано през годините, но изискващо сериозна подготовка, ресурс и разширяване на административния капацитет на българския Конституционен съд.

Подобно разширение на достъпа до конституционно правосъдие обаче следва да се извърши постепенно, при задълбочен анализ и предварителна оценка на въздействието, за да не се блокира работата на Конституционния съд. Както е видно от таблицата по-долу, касаеща производствата пред Федералния конституционен съд на ФРГ, след въвеждане на ИКЖ може да се очаква скокообразно нарастване на производствата в КС по индивидуални жалби и очевидно далеч по-удачна първа крачка, за да не се стигне до блокиране работата на тази важна институция, би била евентуалното разширяване на правомощията на Омбудсмана и Висшия адвокатски съвет по чл. 150 от КРБ да го сезират не само, когато права на гражданите са засегнати от закон, но и когато други актове, подлежащи на контрол пред КС засягат и права и законни интереси на юридически лица.

Горепосоченото добре личи от графиката по-долу, разкриваща, че след въвеждане в през 50-те години на Индивидуалната конституционна жалба пред Федералния конституционен съд, вече едва 3% от производствата пред него са по искания за обявяване на противоконституционност на закон или друг акт, нарушаващ Основния закон, а останалите 97% са по индивидуални конституционни жалби.



Източник: Игнатова, С., „Общество и право“, 2/2022, стр. 29

## **ПРЕПОРЪКИ ЗА ПРОМЕНИ В КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, които биха подобрили ефективността на механизмите за гарантиране на конституционносъобразен законодателен процес**

### ***1. Кворум за приемане на актовете на Народното събрание, вкл. и на парламентарните комисии***

Действащата разпоредба на чл. 81 от КРБ предвижда, Народното събрание да може да открива заседанията си и да приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители. Допълнително, Народното събрание приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство<sup>41</sup>.

Макар волята на конституционния законодател да е ясна, съществува възможност за превратно тълкуване на конституционния текст и е налице изобилна практика от работата на всяка една легислатура за приемане на актове с мнозинство само от 61-62 депутати, докато голяма част от останалите им колеги не гласуват, макар да се намират в залата (т.е. формално е изпълнено изискването за тяхното „присъствие“).

Тази порочна практика, станала широко известна като „падащ кворум“, се базира на еднократното отчитане на кворума при откриване на дадено пленарно заседание и обявяването му от председателя в момента, в който електронната система установи 121 регистрирали се (независимо, че в залата може да присъстват далеч повече народни представители) и позволява приемане на спорни или дори лобистки текстове, често насочени в теснопартиен и против обществения интерес, за които дадена парламентарна

---

<sup>41</sup> Чл. 81 КРБ:

(1) Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват повече от половината народни представители.

(2) Народното събрание приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители, освен когато Конституцията изисква друго мнозинство.

(3) Гласуването е лично и явно, освен когато Конституцията предвижда или Народното събрание реши то да бъде тайно.

група или част от нея да не иска да поеме отговорност, макар формално да участват в управленското мнозинство<sup>42</sup>.

Сравнително лесно този проблем може да бъде коригиран в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание – напр. в чл. 47, ал. 2 от ПОДНС на 49-то НС да се запише, че проверка на кворума се извършва автоматично след всяко гласуване и последният се актуализира съобразно броя гласували народни представители. Така ще отпаднат и абсурдите, когато на електронното табло е изписан кворум от 122 депутати, а гласувалите са напр. 192.

**Разбира се, най-добрата гаранция, че мнозинството в някое следващо НС няма да промени „удобно“ парламентарния правилник, би било установяването на тази разпоредба на конституционно ниво – напр. с изменение на чл. 81, ал. 1 по следния начин:**

*„Народното събрание открива заседанията си и приема своите актове, когато присъстват, а във всяко гласуване участват, повече от половината народни представители. Гласуването е задължително за присъстващите в пленарната зала и нужното мнозинството за приемане на акта се изчислява на база броя народни представители, участвали в последното проведено гласуване или след извършено преброяване по повод предстоящо гласуване.“*

По отношение на парламентарните комисии стъпка в правилната посока бяха приетите от 46-то НС промени в ПОДНС в чл. 32, с който се предвиди изискване за присъствие на повече от половината членове на комисията не само за откриване на заседанието, но и за приемане на актове<sup>43</sup>. Обичайна практика в работата на парламентарните комисии до този момент бе само за откриването на заседанието да се явят нужния брой депутати, след което по един представител на парламентарна група да

---

<sup>42</sup> Вж. например избирането на 7.06.2023г. на Д. Пеевски за член на Конституционната комисия в 49-то НС, за чиито избор гласуват „ЗА“ 109 депутати - 64 от ГЕРБ, 34 от ДПС и 11 от ИТН, а 67 народни представители не подкрепят (50 от ПП-ДБ, 16 от БСП, 1 от ГЕРБ), а 8 от ПП-ДБ се въздържат. При това гласуване, макар да са в залата, депутатите на „Възраждане“ не гласуват, макар публично остро да критикуват ДПС и техните представители, т.е. с 37-те техни депутати гласували „против“ или „въздържал се“ този избор нямаше да бъде осъществен.

<sup>43</sup> Чл. 32, ал. 2 ПОДНС на 46-то НС:

(2) Постоянните комисии откриват заседанията си и приемат актове, когато присъстват повече от половината от техните членове.

гласува с гласовете и на останалите му/й колеги, които под различни предлози – напр. участие в друга комисия или неотложни ангажименти към избиратели напускаха заседанието.

**2. Прецизиране на разпоредбата на чл. 88, ал. 1 в частта ѝ за изискване на две гласувания за обсъждането и приемането на законите**

Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 много често е тълкувана превратно от „дейни“ законотворци, които използват възможността, която дава Правилникът за организация и дейността на Народното събрание за правене на предложения за изменение на даден законопроект между първо и второ гласуване и внасят предложения за изменения, които не присъстват в първоначалния текст на законопроекта. Нещо повече – напр. 44-то Народно събрание стана ноторно известно с практиката си, през Преходните и заключителни разпоредби на даден законопроект (и особено на внесените предложения между първо и второ гласуване там) да изменя други закони, които нямат нищо общо не само с първоначалния законопроект, но и чиято материя коренно се различава от тази, предмет на законодателната инициатива<sup>44</sup>.

По гореописания начин често се търси „прескачане“ на общественото обсъждане или предварителната оценка на въздействието на дадено законодателно изменение, а нерядко и се търси „скриване“ на дадена законодателна инициатива, когато тя не е в обществен интерес и даден депутат обслужва определени лобистки интереси<sup>45</sup>.

Проблемът допълнително се задълбочава от възможността в чл. 81, ал. 2 от ПОДНС (каквато аналогична разпоредба присъства и в правилниците и на преходни легислатури), която възлага преценката, дали дадени предложения противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, на решение на Народното събрание - т.е. често на същото това мнозинство, представители на което именно са сред вносителите на спорните предложения.

---

<sup>44</sup> Особено популярна стана репликата на тогавашния председател на парламентарната „Правна комисия“ за „обърнатите файлове“, а оттам и извода – че законопроектите трябва да се четат отзад напред!  
<https://www.24chasa.bg/bulgaria/article/8276017>, достъпен на 22.12.2023 г. 10.00 ч.

<sup>45</sup> Напр. внесените предложения за промени между първо и второ гласуване по законопроекта на Закона за рибарството и аквакултурите, Вх. но. 002-01-70 от 07/12/2020, направени от н.п. Вежди Рашидов и група народни представители с вх. номер: 054-04-316 на 18/12/2020, с които с параграф единствен се предлага изменение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата в Р България, касаещи нашумелия казус за марината на морския „Догансарай“.

**В този смисъл, прецизиране на нормата на чл. 88, ал. 1 с добавяне на ново изречение след сегашното първо изречение със следния текст би решило този проблем:**

*Между двете гласувания са допустими предложения от народни представители само по текстовете, съдържащи се в първоначалния законопроект, а когато съгласуването им с останалата част на закона изисква това – и по други текстове на закона или други законови актове.*

**3. Въвеждане на минимален изчаквателен срок преди повторно разглеждане на законопроект от НС при наложено „вето“ от Президента по чл. 101, ал. 1 от КРБ**

С годините стана, едва ли не, традиционно за всяка една легислатура, при упражнено правомощие от Президента по чл. 101, ал. 1 от Основния закон – а именно, да върне в Народното събрание за ново обсъждане новоприет закон или изменения в действащ такъв, да бъде разгледано незабавно или с минимално отлагане, като най-често се стига до това, върнатите текстове да бъдат прегласувани, тъй като изискуемото мнозинство от повече от половината от всички народни представители обикновено е налично в рамките на управляващото мнозинство.

Горното до голяма степен обезсмисля тази донякъде „автокорекционна“ гаранция за конституционносъобразен законодателен процес, тъй като мнозинството лесно налага волята си, независимо, че обичайно в мотивите на Президента за връщане на даден законопроект често присъстват и съображения за евентуална противоконституционност на текстовете.

Практиката показва, че именно законодателни промени, извършени при условията на „спешност“ (което обичайно изключва задълбоченото общественото обсъждане и предварителна оценка на въздействието по тях), често влекат след себе си противоконституционност – напр. скандалните промени в Изборния кодекс, приети в навечерието на изборите за 49-то НС от предходния парламент на среднощни заседания, по които Президентът налага вето на 14.12.2022г. и които в навечерието на коледните празници са екстрено прегласувани в пленарна зала на 23.12.2022г. – т.е. само седмица след тяхното връщане и независимо от задълбочената аргументация в наложеното вето за нарушение на основни принципи на изборния процес, обезсмислянето на скъпата инвестиция във високотехнологични специализирани устройства за машинно гласуване<sup>46</sup> с въведеното ръчно преброяване на всички бюлетини, евентуална противоконституционност на много от текстовете и липса на практическа проверка (т.е.

---

<sup>46</sup> За придобиването на които българският данъкоплатец заплати над 40 млн. лв.!

реална предварителна оценка на въздействието), дали ЦИК ще успее да изпълни новите изисквания в кратките срокове до предстоящите избори.<sup>47</sup>

В резултат, по данни на ЦИК броят на недействителните бюлетини отново тръгна нагоре – налице са близо 50 хил. недействителни гласа или ок. 2%, докато на предходните избори с изцяло машинен вот и машинно преброяване (с изключение на секциите по чл. 212, ал. 5 ИК) недействителните гласове бяха малко над 9000 или под 0,5%.

**Недопускането на подобни „екстрени“ и най-вече лоши законодателни практики би могло да се реализира с изменение в чл. 101, ал. 2, която да добие следния вид:**

*(2) Народното събрание разглежда закона не по-рано от два месеца от издаването на указа по предходната алинея и го приема повторно с мнозинство повече от половината от всички народни представители.*

Възможно е да се помисли и за въвеждане на възможност за спешно преодоляване на президентското вето в изключителни ситуации, когато е налице квалифицирано мнозинство от най-малко 2/3 от всички народни представители. Но дори и в този случай би било препоръчително да има минимален срок за провеждане на минимума обществено обсъждане и предварителна оценка на въздействието, за да не се достига до законодателни абсурди като описания по-горе.

---

<sup>47</sup> Впоследствие 71 народни представители отправиха искане до Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на тези текстове, по които е образувано конституционно дело 4/2023г. В изборния ден на 2.04.2023г. средства за масова информация оповестиха данни за проблеми с над 100 специализирани устройства за машинно гласуване (обичайно на предходни избори дефектиралите устройства бяха единици) и то основно заради проблеми с печата на новата „специална“ хартия и хартиените ролки.  
<https://www.mediapool.bg/problemi-s-hartiyata-blokiraha-mashini-za-glasuvane-obnovena-news346423.html>, достъпен на 22.12.2023 г. 10.00 ч.



**4. Въвеждане на забрана при избиране на регулаторни и други органи от Народното събрание, мнозинство в тях да имат представители на управляващата партия или коалиция**

Може би най-сериозният проблем при избирането от Народното събрание на регулаторни или други висши държавни органи, е стремежът на всяко управленско мнозинство да обезпечи присъствието на мнозинство от близки до него хора. А предвид, че редица регулаторни органи приемат подзаконовата нормативна уредба в сферата си на действие<sup>48</sup>, нерядко ставаме свидетели на приети регулации, които противоречат не просто на секторното законодателство, но влизат в разрез и с основни конституционни норми<sup>49</sup>.

Наред с това, самото решение на парламента за избор на председател, заместник-председатели и членове на регулатори често е обект на контрол за конституционосъобразност, като не липсват случаи подобен избор, осъществен от „силните на деня“ политици и политически мотивиран да е обявяван за противоконституционен, със всички последици по отношение стабилитета на междуременно приетите актове от въпросния регулатор<sup>50</sup>.

И макар на законово ниво, а също и като парламентарна процедура по избора на членове на подобни висши държавни органи, да са разписани добре звучащи правила за номиниране, изслушване, задаване на въпроси към кандидатите (вкл. и от представители на неправителствения сектор и академичната общност), обикновено накрая изборът се свежда до фаворитите на „силното на деня“ политическо мнозинство в парламента.

---

<sup>48</sup> Напр. Комисията за енергийно и водно регулиране; Комисията за финансов надзор и др.

<sup>49</sup> Напр. Решение № 13691 от 8.11.2018г. по адм. дело № 4785 от 2018, с което ВАС отменя окончателно правила на КЕВР в частта им, която касае определянето на потреблението на електроенергия за битови и фирмени потребители в случаите, при които има повредени или липсващи електромери. Петчленният състав смята, че разпоредбите са незаконосъобразни и следва да бъдат отменени, като са установени нарушения на основните принципи на чл. 4, чл. 8 и чл. 12 от Административно-процесуалния кодекс - за законност, равенство, достъпност, публичност и прозрачност – неизменно включени и в принципите на чл. 4, ал. 1 от Основния ни закон на „правовата държава“.

<sup>50</sup> Вж. напр. обявеното с Решение по к.д. 4/2022 за противоконституционно решение на Народното събрание от 9.02.2022г. за избор на Станислав Тодоров за председател на Комисията за енергийно и водно регулиране (КЕВР). Пет месеца по-късно съдът обяви за противоконституционен избора му, считано от датата на произвеждането му, предвид разпоредбите на ТР No.3/2020 на КС, което направи атакуеми и всички приети в този период актове на КЕВР.

Нещо повече – при органи, за които Конституцията не е фиксирала императивен мандат, политическо мнозинство нерядко се изкушава с козметични промени в закона (а понякога и директно) да премине към предсрочно отстраняване на действащия състав на дадения орган и избор на нов състав.<sup>51</sup>

Плах опит в посока това веднъж за винаги да се преустановят подобни практики съзираме в новия чл. 91б от КРБ, според който Народното събрание спазва принципите на откритост, прозрачност, публичност и обосновааност при избора на членове на органи, избирани от него. Ал. 2 пък допуска в закон да бъде посочено по-високо мнозинство за този избор от 2/3 от народните представители.

Дали последното ще се приеме за съответно на Основния закон ще стане ясно след произнасянето на КС по к.д. 1 и 2/2023г. Същевременно, първата част на разпоредбата на чл. 91б е силно пожелателна и до голяма степен възпроизвежда присъстващите и в процедурните правила за даден избор изисквания, които Народното събрание приема преди това със свое решение.

Очевидно обаче, това не е достатъчно и допълнение на тази разпоредба с още едно изречение в следния смисъл би имала много по-силно и реално действие по гарантиране на независимостта и обективността в работата на тези регулатори:

*„Кандидатите, посочени от една парламентарна група, от парламентарните групи на управляващата коалиция или техни народни представители, не могат да формират самостоятелно мнозинство.“*

---

<sup>51</sup> Вж. например решение на НС от 20.01.2023г., обявено за противоконституционно с Решение №5 от 22.06.2023 г. по конст. дело №5/2023 г., с което е обявено за невалидно решението на Народното събрание за отстраняване на действащия председател на Сметната палата с изцяло политически мотиви и без съответното законово основание за това.

**5. *Текстове на промените в изборните закони да се прилагат най-рано за следващия изборен цикъл или след поне 6 месеца от тяхното приемане***

Една от трайните лоши практики на повечето легислатури от последните 15-20г. са промените на изборните правила в навечерието на предстоящи избори. Политическото противопоставяне и острите сблъсъци между управляващи и опозиция, съчетани с теснопартийните интереси, които всяко мнозинство преследва в такива ситуации, често водят до потресаващи законодателни „бисери“, често в пряко противоречие с Основния закон. Най-пресният пример безспорно са промените в Изборния кодекс, направени буквално в 23:59ч от 48-то Народно събрание, които подробно са описани по-горе и част от които са предмет на к.д. 4/2023г.

За да не се допуска подобно ad hoc законодателстване в последния момент, обикновено без предварително обществено обсъждане, без да е налице оценка на въздействието и т.н. биха могли да се приложат 2 подхода:

- 1) Т.нар. „гръцки модел“, според който промените в изборното законодателство ще се прилагат от следващия изборен цикъл, освен, ако не са били приети при широк консенсус и с квалифицирано мнозинство от 2/3 от всички народни представители;
- 2) Записване на императивен срок, в който новоприетите изменения в изборното законодателство няма да са влезли в сила, т.е. няма да се прилагат - напр. приемане на нова ал. 4 в чл. 42 от Основния закон със следния текст:  
*„Приемането на нов кодекс, нов закон или изменения в действащите, уреждащи организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми имат действие след изтичане на 6 месеца от обнародването им, освен когато са приети с мнозинство от поне 2/3 от броя на народните представители“.*

**6. Определяне на мандатност на всички конституционно регламентирани органи**

Действащата Конституция, макар да регламентира дейността на Сметната палата в чл. 91, на Омбудсмана – в чл. 91а, а в чл. 84, ал. 1, т. 8 да посочва, че НС избира и освобождава ръководството на Българската народна банка, липсва уредба на срока на техния мандат, както е при останалите конституционно регламентирани органи – напр. Народно събрание, общински съвети, председатели на Върховните съдилища, главен прокурор, кметове и др.

Дефинирането на мандата само на законово ниво предполага възможност, дадено политическо мнозинство да бъде изкушено и с формалистични промени в закона да потърси смяна на ръководството на даден висш държавен орган с конституционен статут, вкл. нерядко и с промени в законодателството, които са на границата на конституционосъобразността. Регламентирането на срока на мандатите на ръководствата и членовете на такива в Основния закон би ограничило подобни противоконституционни практики<sup>52</sup>.

---

<sup>52</sup> Вж. описаният по-горе в 5.3.4. Дисертацията казус с възстановения от КС председател на Сметната палата, а също и ЗИД за изменение на ЗЗК, вх. но. В 44-то НС 154-01-47 от 22/04/2021: <https://parliament.bg/bg/bills/ID/163616>, достъпен на 22.12.2023 г. 10.00 ч.

**7. Въвеждане на механизъм на „спадящо мнозинство“ за ограничаване на „удължените мандати“ на конституционни органи с изтекъл мандат**

Хроничен проблем в работата на 45-то, 46-то, 47-то и 48-то Народно събрание се превръща дейността по избиране на ръководствата и/или членове на висши държавни органи по реда на чл. 84, ал. 1, т. 8. Политическата нестабилност и острите политически противоборства водят до невъзможност членовете и ръководният състав на редица институции да бъдат попълнени и те да трябва да функционират в условията на изтекъл мандат.

И ако до 47-то НС това не е толкова съществен проблем и засяга предимно държавни органи, създадени със закон, които нямат конституционна уредба и законът позволява продължаване на тяхната дейност дори и след изтичане на законовоопределения мандат<sup>53</sup> – до избор на нови членове или ръководство от парламента, то в рамките на дейността на 48-НС с изтекъл мандат се оказват редица конституционни органи – напр. Висшият съдебен съвет поради неизбирането на нови представители от т.нар. „парламентарна квота“, а оттам – и невъзможност да се конституира нов ВСС<sup>54</sup>.

Към същия момент<sup>55</sup> е изтекъл мандатът на двама от съдиите в Конституционния съд и този висш държавен орган е принуден да работи в намален състав; Инспекторатът към ВСС и главният съдебен инспектор също са с изтекъл мандат, считано от 2019г., като процедура по нов избор също не е организирана.

Всички тези проблеми водят до ново искане за тълкуване на Основния закон и КС е сезиран от Върховния административен съд. В основата на конкретното питане – може

---

<sup>53</sup> Напр. Комисията за защита на конкуренцията и разпоредбата в чл. 5, ал. 6 от ЗЗК; Комисията за достъп и разкриване на документите и за обявяване на принадлежност на български граждани към ДС и разузнавателните служби на БНА и ЗДРДОПБГДСРСБНА чл. 5, ал. 1 и др.

<sup>54</sup> [2] Мандатът му изтече на 3.10.2022г., като към тази дата бе избрана единствено квотата на съдебната власт, докато процедурата по избор на т.нар. „парламентарна квота“ дори не беше стартирана; последното се явява пречка новоизбраният ВСС да встъпи в длъжност и да заработи на основание разпоредбата на пар. 5 от ПЗР от ЗСВ, съгласно който: „Новоизбраният Висш съдебен съвет се смята за конституиран, след като са избрани членове, които заедно с членовете му по право образуват две трети от неговия състав.“

<sup>55</sup> Има се предвид мандатът на 48-то НС; едва 49-то НС със свои решения от 19.01.2024г. и сериозно обществено недоволство за неспазване при избора на новоприетия чл. 91б от КРБ, попълва квотата си в КС, като и двете решения са оспорени пред Конституционния съд, предмет на к.д. No.3 и 4/2024г.

ли членовете на ИВСС да продължат да изпълняват функциите си след края на мандата им и възприетото със 7 на 5 гласа становище на КС, че това е допустимо, можем да открием проекция и по отношение на останалите конституционноопределени органи с изтекъл мандат:

*„Конституционно недопустимо е да се преустанови автоматично, за неопределено време, дейността на Инспектората към Висшия съдебен съвет поради изтичане на срока на пълномощията на главния инспектор и на инспекторите и неизбирането от Народното събрание на нов състав на Инспектората, осигуряващ му функциониране в съответствие с конституционните предписания. Дискреционната власт на парламента е лимитирана и обратното подрива демократичния ред под върховенството на правото, което е конституционно установено по волята на суверена като елемент на фундаменталната структура на Основния закон.“<sup>56</sup>*

На приетото от мнозинството съдии мнение за допустимо „несъщинско удължаване“ на мандата на конституционни органи, приложимо в изключителни ситуации и с оглед да не спре тяхното функциониране, в особените мнения на проф. Атанас Семов и Красимир Влахов четем: *„Може ли обаче едно временно състояние на политическото представителство и свързаният с него фактически отказ на най-представителния държавен орган да изпълни конституционните си задължения да бъдат основа за изграждане на тълкувателна конструкция на Основния закон, който представлява фундамент на държавния и правовия ред и би следвало да гарантира тяхната стабилност? Казано по-просто, не приемаме, че конкретна политическа ситуация и обусловените от нея нарушения на Конституцията могат да „пишат“ самата Конституция. Защото, както далновидно предупреждава проф. Живко Сталев („Нормативната сила на фактическото“), „ако фактически установеният строй се укрепи и бъде трайно прилаган, писаната Конституция ще бъде неизбежно изместена и заместена от противоречащата ѝ конституционна действителност /.../. Касае се за връхна проява, защото Конституцията предопределя цялата правна система, пронизва всички нейни разпоредби: вместо да бъдат обусловени от писаната конституция, те се*

---

<sup>56</sup> Из мотивите на решение No. 15 по к..д. No. 7/2022г.

*оказват обусловени от фактически действащата Конституция, защото с нея се съобразяват всички правосъздаващи и правоприлагащи държавни органи.*<sup>57</sup>

Предвид гореизложеното е препоръчително в Основния закон да се разпише ясно механизъм за преодоляване на евентуално „несъщинско удължаване“, особено в хипотезата отвъд някакъв разумен срок. Това би могло да стане с приемането на текст, който да въведе „спадащо мнозинство“ за избор на органи, за които Конституцията предвижда квалифицирано мнозинство от 2/3 от броя на народните представители и те да се избират с повече от половината от всички депутати, когато през продължителен период от време не е било възможно да се формира необходимото мнозинство за произвеждане на избора.

---

<sup>57</sup> Пак там

**8. Да се разширят правомощията на Омбудсмана по чл. 150, ал. 4 от КРБ**

По сега действащата конституционна уредба, Омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искания за обявяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите. Същевременно, такива права и свободи могат да бъдат недопустимо ограничени и посредством други актове – напр. с решение на Народното събрание<sup>58</sup>. Наред с това, от Омбудсмана като граждански защитник, се очаква да съблюдава и за правата на българските граждани във вр. с международните актове, които се сключват от Р България.

**Сегашният текст на чл. 150, ал. 4 от КРБ е силно ограничителен и не позволява на Омбудсмана да се обръща към Конституционния съд с искания за отмяна на други актове освен законодателни, които ограничават права и свободи на гражданите, вкл. и международни такива. Ето защо е препоръчително да се допълни съдържането на ал. 3 по следния начин:**

*Ал. 4. „Омбудсманът може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон или на друг акт, с който се нарушават права и свободи на гражданите, както и да иска произнасяния за съответствието с Конституцията на сключените от Република България международни договори преди ратификацията им, в частта за защита правата и свободите на българските граждани.“*

---

<sup>58</sup> Вж. напр. решение по конституционно дело № 8/2021 г., образувано по искане на 60 народни представители за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 22 април 2021 г. за налагане на мораториум върху определени действия на държавните органи и за задължително тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка с чл. 111, ал. 3, във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от КРБ по въпроса: „Допустимо ли е с решение на Народното събрание временно да се спира изпълнението на установени от Конституцията и развити в законите правомощия на Президента, изпълнителната власт, включително и когато Министерският съвет изпълнява функциите си в условията на чл. 111, ал. 3 от Конституцията, други държавни органи, установени от основния ни закон и съдебната власт?“.



**9. Да се разширят правомощията на Висшия адвокатски съвет по чл. 150, ал. 5 от КРБ**

Подобно на Омбудсмана, Висшият адвокатски съвет е ограничен да сезира Конституционния съд само до искания за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

Същевременно, разпоредбата на чл. 134, ал. 1 не само, че не изключва юридическите лица от ползване на адвокатска помощ и защита, но дори изисква, българската Адвокатура да подпомага гражданите и юридическите лица при защитата на техните права и законни интереси.

Не са никак малко примерите от практиката на Конституционния съд, когато именно на основание и приемайки, че не засягат пряко права и свободи на гражданите, искания на ВАДвС са отклонявани на формално основание - напр. че засягат независимостта на адвокатурата като институция и не се засягали индивидуални права или свободи на гражданите, за да е допустимо искането.<sup>59</sup> Но нали адвокатурата се състои именно от български граждани – адвокати и ограничавайки техните права като общност – да е независима и саморегулираща се, се засягат и независимостта на всеки отделен български адвокат. Допълнително, липсата на независимост в работата на адвоката и въвеждане на задължения за „събира и докладва информация“ на компетентните служби по ЗМИП влиза в пряко противоречие с основния принцип по чл. 30, ал. 5 от КРБ за тайната и неприкосновеността на комуникацията между адвокат и подзащитен.

Ето какво сочи проф. Атанас Семов в особеното си мнение по цитираното конституционно дело – *„Въпросът за допустимостта на исканията на ВАДвС или Омбудсмана е принципен и съществен. Практиката на КС по този въпрос не е еднозначна. В някои случаи съдът е допускарал искания, без разгърнато да анализира основанията за допустимост. В други случаи се е постарал да очертае изчерпателно изискванията, на които трябва да отговори едно искане, за да бъде допустимо. Може да се смята за*

---

<sup>59</sup> Вж. к.д. No. 2/2021 г., с определение по което се отклонява искането на Висшия адвокатски съвет за установяване на противоконституционност на разпоредбите на чл. 4, т. 15, чл. 101, ал. 4, изречение второ, чл. 103, ал. 8 и чл. 73, ал. 3, изречение второ от Закона за мерките срещу изпиране на пари (обн. ДВ. бр. 27 от 27. 3. 2018 г., посл. изм. и доп. ДВ, бр. 21 от 12. 3. 2021 г.).

*несъмнено, че всяко сезиране от ВАдвС (или Омбудсмана) трябва да позволява ясно да се установи засягане на основни права на гражданите.“*

**Това несъответствие в действащата уредба на чл. 150, ал. 5 може да бъде отстранено с изменение в следната посока, като така ще се дадат допълнителни гаранции за конституционосъобразност на приеманите актове от Народното събрание или Президента не само по отношение на българските граждани, но и на юридическите лица:**

*Ал. 4. „ Висшият адвокатски съвет може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон или друг акт, с който се нарушават права и свободи на гражданите или права и законни интереси на юридическите лица, както и да иска тълкувания по чл. 149, ал. 1, т. 1 и произнасяния по т. 4.“*

***10. Даване на правомощия на всеки съдебен състав да сезира КС при установено противоречие на приложим закон по дело с Конституцията.***

Често обсъждан вариант за допълнително разширяване на достъпа до конституционно правосъдие за гражданите и юридическите лица от сега съществуващия опосреден (и силно лимитиран достъп – виж 5.3.8 и 5.3.9 по-горе) е за допълнение в чл. 150 на Основния закон, с което да се даде правомощие не само на състави от Върховния касационен съд или Върховния административен съд, но и всеки друг съдебен състав, когато установи противоречие между приложим по висящо дело закон и Конституцията, да се обърне към Конституционния съд.

С промените в Конституцията, обнародвани в ДВ 106/2023г. е **изменена ал. 2 на чл. 150 и вече всеки съдебен състав – по своя инициатива или по искане на страна по делото, може да сезира КС за противоконституционност на разпоредба от приложим закон.**

Важна за практическото приложение на тази нова норма е и възможността да бъде спряно разглеждането на делото до произнасяне на КС и неговото решение да бъде взето предвид, когато сезиращ е съдебният състав, който следва да постанови окончателния съдебен акт.

За важността на изменението в чл. 150, ал. 2 от КРБ свидетелства и обстоятелството, че буквално дни след влизането в сила промените в Конституцията от „шестата поправка“, вече имаме сезирания на съдебни състави с искане на страна по дело да бъде сезиран КС за противоконституционност на разпоредба от приложим закон<sup>60</sup>.

---

<sup>60</sup> Вж. напр. адм.д. 11669/2023г. на ВАС относно изборът на общински съветник от листа, регистрирана за местни избори 2023 в ОИК-Пазарджик и „защитата“ на водача на листата по чл. 437, ал. 5 ИК, като жалбоподателят, който не е избран като „първа резерва“ има повече от 2 пъти повече лични преференции, но за водача са отчетени освен личните му преференции и тези бюлетини за партийната формация, които не съдържат преференциален вот.

## ***11. Индивидуална конституционна жалба***

Широко обсъждано още при предпоследното изменение на Основния закон през 2015г.<sup>61</sup>, това предложение намира място и в законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията No. 49-354-01-83 от 28.07.2023г., пар. 14, нова ал. 7 на чл. 150. Впоследствие самите вносители оттеглят основната част от предложенията си в тази част със свой ЗИД от 14.12.2023г., като в крайна сметка остава т.нар. „съдебна“ ИКЖ по чл. 150, ал. 2, т.е. по преценка на всеки съдебен състав би могъл да бъде сезиран Конституционният съд по приложим по делото закон за евентуална негова противоконституционност. Производството по делото обаче не спира (освен ако не е пред последната инстанция), за да може при постановяване на окончателния съдебен акт да се съобрази решението на КС.

Самата идея за ИКЖ датира от повече от 150г. – за първи път я откриваме в проекта от 1849г на т.нар. „Конституция на Немския райх“, като още тогава в проекта изрично е посочено, че т.нар. „Имперски съд“ може да бъде сезиран едва, когато са изчерпани всички правни средства в дадена провинция. Следва да се има предвид също, че тези предложения не биват приети и остават само на фаза „проект“<sup>62</sup>.

Същественният недостатък на предложението за ИКЖ от 2023г. е липсата в законопроекта на задълбочен анализ на начина и сроковете, в които би могъл да бъде увеличен „капацитетът“ на Конституционния съд, както и евентуалния брой конституционни жалби от граждани и юридически лица, който може да се очаква на годишна база. Практиката в други страни показва<sup>63</sup>, че може да се очаква значително нарастване на броя подадени искания/индивидуални конституционни жалби до КС, което сериозно ще затрудни и забави работата му.

---

<sup>61</sup> Когато то отпадна и бе предпочетено оправомощаването на Висшия адвокатски съвет да може да сезира КС, когато закон ограничава права и законни интереси на гражданите – нова ал. 4 на чл. 150, ДВ бр. 100/18.12.2015г.

<sup>62</sup> Велева, С. „Проектът за „нова“ стара Конституция“, ДеФакто, 22.08.2020г.

<sup>63</sup> Напр. немския опит или опита на Република Турция, като и на двете места след въвеждане на индивидуалната конституционна жалба е налице значително по-висока активност на жалбоподателите от очакваната, както и значително забавяне на работата на конституционните съдилища в тези две държави!

До изготвянето на подобен подробен анализ и предварителна оценка на въздействието от такава промяна и въвеждане на индивидуална конституционна жалба и за да не превърне тя Конституционния съд в своеобразна „четвърта инстанция“, законодателят би могъл да предприеме изменения в Основния закон в посоката, описана в т. 8 и 9 по-горе, което съществено ще разшири достъпа на граждани и юридически лица до Конституционния съд, без да се създава риск от блокиране на неговата изключително важна работа.

## ***12. Съкращаване на срока за обнародване на решенията на Конституционния съд в Държавен вестник от сегашния 15-дневен на 7-дневен***

Анахронизмът, решенията на Конституционния съд да се обнародват в 15-дневен срок от времето, когато Държавен вестник се издава само на хартия, следва да бъде приведен в съответствие със съвременното общество. Съкращаване на този срок на 7 дни или дори на по-кратък срок е напълно постижимо от техническа гледна точка, тъй като вече ДВ е в електронен вид.

Освен тази модернизация, предлаганата промяна би имала и съществен практически ефект като гаранция за конституционносъобразно законодателство, както показва казусът с неизпълнението на решението по к.д. No. 5/2023 от ръководството на Сметната палата към м.07.2023г. След като с решението по к.д. No. 5 е обявено за невалидно – т.е. акт, от който не са произтекли правни последици от датата на приемането му и следва да се предостави незабавен достъп до сградата и работното му място на възстановения председател на Сметната палата, това решение на КС от 22.06 е забавено максимално и обнародвано чак на 7.07, за да влезе в сила чак на 11.07<sup>64</sup>. Същевременно, на 7.07. мнозинството в НС приема почти аналогично на обявеното за противоконституционно негово решение от 20.01 (предмет на к.д. 5/2023г.), което незабавно бе обнародвано на 11.07 – ДВ бр. 59/2023.

Забавянето с административни похвати на обнародването и влизането в сила на решението на КС по к.д. 5/2023 с повече от 18 дни, не само че създава напрежение и несигурност в работата на Сметната палата<sup>65</sup>, но и на практика осуетява изпълнението на решението на Конституционния съд за възстановяване на противоконституционно отстранения председател.

В този смисъл, очевидна е нуждата от промяна на срока по чл. 151, ал. 2 от КРБ от 15-дневен на 7-дневен или по-кратък.

---

<sup>64</sup> Вж. ДВ бр. 58 от 7.07.2023г.

<sup>65</sup> Вж. широко отразения от медиите казус с недопускането на председателя Цв. Цветков до работното му място на 11.07, когато той се явява лично в Сметната палата: <https://dariknews.bg/novini/bylgariia/ne-dopusnaha-do-sgradata-na-smetnata-palata-cvetan-cvetkov-2352800>, достъпен на 22.12.2023 г. 10.00 ч.

***13. Да се допълни чл. 151 по отношение на „автоматизъм“ на възстановяване на предходната законова норма, действала до обявяване за противоконституционни промени***

Дълги години КС има константна практика, че при обявяване за противоконституционна на законова норма, се възстановява действието на предходната редакция на закона. Тази практика е изоставена през 2020г. с приемането на ТР № 3 от 28.04.2020 г., като за правните последици вече се приема, че е задължение на органа, приел съответния противоконституционен нормативен акт да поправи последиците от неговото обявяване за противоконституционен и дотогава тази норма не се прилага, но не се и възстановява действалата преди това.

В практиката този подход вероятно ще създава сериозни проблеми, особено в ситуации на политическа криза като 2021-2022г., кратковременни парламенти, които не могат пълноценно да се занимаят със законодателната си функция и да поправят последиците от обявен за противоконституционен техен законодателен акт. А за да е работеща тази нова практика на КС е от ключово значение бързата и адекватна намеса на законодателния орган, който буквално в рамките на дни да реагира и да коригира противоконституционните си действия. Нещо, което е повече от очевидно, че на практика, дори и при нормално работещ парламент, е неосъществимо. В този смисъл очевидна е и опасността, при така създадената „дупка“ в съответния нормативен акт, цели закони да бъдат блокирани и да се чака намесата на Народното събрание.

**Ето защо, записването в Основния закон, че при обявяване противоконституционност на закон, се възстановява действието на предходната негова редакция е не само препоръчително, но и крайно необходимо. Промяната може да се направи с допълнение на ал. 2 на чл. 151 с ново изречение със следния текст:**

*Ал. 2, ново изречение накрая: „Когато е обявен за противоконституционен закон или отделни негови разпоредби, се възстановява действието и се прилагат нормите в редакцията им, действала до приемането на противоконституционните текстове.“*

***14. Въвеждане на изискване към Министерски съвет да поддържа консолидирани текстове на действащото законодателство***

До 90-те години на миналия век и преди широкото навлизане на информационните технологии, вкл. и чрез специализирани електронни правно-информационни системи, ресорна дирекция към МС поддържа консолидирани и постоянно актуализиращи се текстове на цялото българско законодателство. Впоследствие и с неясни мотиви тази дирекция е закрыта, а Държавен вестник – дигитализиран и достъпен вече само в Интернет.

Това и особено честите законодателни промени и изменения в подзаконовата нормативна база нерядко води до затруднения за определянето на приложимата правна норма към даден момент – особено, когато е налице разминаване на текстовете в специализираните правно-информационни системи и следва на база редакциите в Държавен вестник да се извърши справка. А както знаем, когато са направени изменения на действащи нормативни текстове, в ДВ се обнародва само изменителната част, не и целият консолидиран текст.

Ето защо и с оглед както стабилитета и безспорността, така и достъпността на законодателството е препоръчително в Основния закон да бъде включена разпоредба, която задължава Министерски съвет да поддържа консолидирани текстове на българското законодателство и на приложимото право на ЕС.

Чл. 5, нова ал. 6. *„Министерски съвет поддържа актуална и публично достъпна консолидирана база данни на българското законодателство и приложимото право на ЕС“*



### ***15. Въвеждане на санкции за неизпълнение на решения на Конституционния съд***

Конституцията и Законът за Конституционния съд не предвиждат ред за налагане на санкции при неизпълнение на решенията на този висш държавен орган. Макар и да не е част от съдебната власт и да има самостоятелно място в държавната уредба и Основния закон, извън всякакво съмнение е, че решенията на КС трябва да се изпълняват така, както се изпълнява всяко съдебно решение<sup>66</sup>.

Вероятно конституционният законодател е счел, с оглед високопоставеността на тази най-висша инстанция, че практически би било невъзможно някой да си позволи да не изпълни решение на Конституционния съд, но както видяхме в 5.3.13. по-горе – това се случва.

Ето защо е препоръчително в Конституцията, а след това в Закона за Конституционния съд, подробно да бъде установен ред за привеждане в изпълнение и санкции за длъжностните лица и въобще за всички, отказали да изпълнят решение на Конституционния съд.

---

<sup>66</sup> Вж. напр. АПК, чл. 304-306 и др.

### **Научен и научно-приложен принос на дисертационния труд**

Стъпвайки на задълбочен теоретичен и емпиричен анализ на ефективността на действащите гаранционни механизми за конституционносъобразен законодателен процес са идентифицирани най-съществените съществуващи слабости за гарантиране приемането на законодателство, съответно на Конституцията.

В резюме, приносите на дисертационния труд биха могли да се систематизират по следния начин:

- Изхождайки от основните доктринални разбирания за същността на законодателния процес и разглеждайки тяхното проявление в четирите действащи Конституции след Освобождението, са идентифицирани някои несъвършенства в действащия Основен закон, като напр. възможността за фриволното тълкуване от някои законотворци на чл. 88 КРБ<sup>67</sup> и що е то „редакционни“ промени на законопроект между първо и второ гласуване, или пък непонятно дългия петнадесетдневен срок по чл. 151, ал. 2 КРБ за обнародване на решенията на Конституционния съд (т.е. и влизането им в сила три дни след обнародване и възможността за злоупотреби с този срок) и др. Направени са съответните препоръки за тяхното преодоляване и отстраняване;
- На база теоретичен и емпиричен анализ на ефективността/неефективността на действащите гаранционни механизми на конституционно, законодателно ниво и съдържащи се в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, са дефинирани конкретни слабости и са дадени предложения за отстраняването им. В този смисъл е препоръчително напр. „издигането“ на конституционно ниво на някои от процедурите по оценка на въздействието по

---

<sup>67</sup> Вж. промените, инициирани със ЗИД вх.но. 49-354-01-87 от 01/08/2023 на Закона за защита от домашното насилие, които бяха приети на две гласувания в едно заседание на 7 август 2023г., с множеството недопустимо наречени „редакционни“ изменения по текстовете и направени директно в пленарна зала и при сравнение с окончателния, обнародван в ДВ бр. 69 / 2023 законопроект показват недопустимо цялостно пренаписване на първоначалния законопроект и доведоха до законодателния абсурд, въведен с легалната дефиниция на „интимна връзка“.

глава втора на ЗНА<sup>68</sup> или пък прецизиране на съдържащото се в ПОДНС ограничение, предложения между първо и второ гласуване на даден законопроект, които касаят изменения в други закони, да са в обхвата на предмета на първоначалния законопроект. По този начин ще се ограничи възможността за „екстрени“ (и най-често лобистки) промени в законодателството, направени в ущърб на обществения интерес.

- Формулирани са 15 предложения *de lege ferenda* за промени в Конституцията и въвеждане на някои допълнителни гаранции за конституционосъобразност на законодателния процес – напр. за разширяване правомощията на Омбудсмана и Висшия адвокатски съвет по чл. 150 от КРБ за достъп до конституционно правосъдие, а също и по отношение на елиминиране на често повтарящи се „лоши практики“ на законодателстване, проявяващи се неколккратно при една или повече легислатури;
- Цитираният богат фактически материал дава допълнителна познавателна стойност на труда и уплътнява съществуващите доктринални разбирания, като ги обогатява и с конкретни практически аспекти;
- Съчетанието на теоретичния и доктринален подход с анализ на актуалното законодателство и приложима съдебна практика дават възможност за формулиране на конкретни и общоприложими препоръки за засилване на гаранциите за конституционосъобразност на законодателния процес.

---

<sup>68</sup> За да не могат да бъдат прескачани чрез внасяне на обхватни предложения за законодателни промени или дори цели нови проекти на закони от група народни представители без съгласуване с отделните министерства, без обществено обсъждане и с по 1 страничка „оценка на въздействието“ на законопроекта - вж. напр. секторния устройствен закон за търговията с горива и нефтопродукти, внесен от група народни представители на 7.03.2018г. под номер 854-01-16 и окончателно приет на 12.07.2018г, обн. ДВ, бр. 62 от 27.07.2018 г.

**Публикации във връзка с темата на дисертационния труд**

1. Славов, П. *Противоконституционни ли са разпоредбите от Изборния кодекс, предвиждащи отчитане на бюлетините без посочена преференция в тях „по право“ за водачите на листите от съответната формация*, Юридическо списание на НБУ, 2/2022, стр. 76-81;
2. Славов, П. *За политическите права на хората с увреждания*, ДеФакто, бр. от 5.06.2023г.;
3. Славов, П. *Противоконституционна ли е разпоредбата на чл.161, ал. 1, предложение трето от ДОПК, предвиждаща присъждане на адвокатско възнаграждение за представителството от юрисконсулт по дела срещу актове на данъчната администрация*, Общество и право, 5/2022г., стр. 51-65;
4. Славов, П. *Промените в изборното законодателство от 48-то НС и (не)съответствието им с Конституцията*, годишник на департамент „Право“, НБУ, 2023, стр. 302-315;
5. Славов, П. *Какъв е конституционносъобразният срок, в който Президентът следва да възложи проучвателен мандат на кандидат за министър-председател за съставяне на правителство*, Юридическо списание на НБУ, 1/2023, стр. 70-76;
6. Славов, П. *Покрай синия талон, депутатите махнаха и „златния“*, в. „Труд“, 7.08.2023г.