

ШЕСТАТА ПОПРАВКА ПРЕЗ ПРИЗМАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ МОМЕНТ

Стоил Моллов¹

Резюме: Статията разглежда измененията в Конституцията на Република България, приети с на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 106 от 22.12.2023 г. в контекста на сложния процес на създаване и измените на конституциите. Историческото развитие на конституционната уредба и практическото положение на институти като служебното правителство и устройството на съдебната власт е разглеждано в контекста на концепцията за „конституционен момент“, въведена от американския учен Брус Акерман, която се отнася до исторически моменти, налагащи конституционни промени заради конфликт или недостатъци в съществуващия ред. В статията са обособени два основни въпроса: ограничаване правомощията на президента в ситуация на политическа криза, и реформа на съдебната власт. Поправката огранича-

ва правомощията на президента при назначаване на служебно правителство и засилва парламентарния контрол, което според автора затвърждава парламентарния характер на управлението. Втората част се фокусира върху проблемите в съдебната система и необходимостта от независимост и отчетност на съдебната власт и главния прокурор. Разгледано е и постановеното от Конституционния съд Решение №13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело №1 от 2024 г., като се е посочва, че шестата поправка е частичен успех в съдебната реформа, но подчертава необходимостта от продължаващи усилия за постигане на стабилна права и демократична държава.

Ключови думи: поправка, събрание, конституция, правителство, съдебна власт, главен прокурор, реформа, върховенство на закона.

Създаването и изменението на конституциите е сложен процес на упражняване на учредителна власт, който трябва да гарантира устойчивостта на нормите на основния закон и да изключи немислените конюнктурни промени. Обикновено поправки се приемат при изменение на характера на политическото господство, съотношението на социалните сили, революции, преврати или в ценностната система на обществото. Поради това са необходими особени усложнени процедури, които да гарантират постигането на широк консенсус сред гражданите и сред политическите организации, който е и гаранция за по-високата легитимност на конституцията в сравнение с актовете на учредените власти. Така промените

¹ Доктор по конституционно право, хоноруван асистент в департамент „Право“ на Нов български университет, ел. поща: stoil.molloff@gmail.com

в конституцията следва да отразяват по-висока степен на политически консенсус, отколкото в регулярното законодателство.²

От гледна точка на характера на самите промени се разграничават съществени изменения, които засягат установеното конституционно управление от такива, които са частични и усъвършенстват и гарантират съществуващия модел.³ Във всеки случай, необходимо е наличието на определени юридически, политически и социални предпоставки, които да обусловят упражняването на учредителната власт. Обикновено такива отсъстват във периодите на действие на конституцията, през които функционират само учредените власти. Тези предпоставки придават особени качества на момента, в който конституантата се инвокира, за да приеме нова или да измени действащата конституция.

Идеята за съществуването на „конституционен момент“ принадлежи на американския конституционалист и компаритивист Брус Акерман. В двутомния си труд „Ние, народът“ той развива тезата, че американският конституционен континуитет е мит и могат да се обособят три отчетливи етапа на конституционно развитие – Основаване, Реконструкция и Новата сделка/Новият договор (Foundation, Reconstruction и New Deal). Те са белязани от фундаментални промени в основния закон и са приети дори в нарушение на процедурата, предвидена в чл. 5⁴ (например 14-ата поправка⁵). Според Акерман, това са моменти на „конститутивна конституционна политика“, при които политическото надделява над юридическото вследствие на т. нар. „конституционен провал“ (constitutional failure) – неспособност на оригиналния текст от 1787 г. да разреши актуални конфликти поради липсата на консенсус при приемането му от Филаделфийския конгрес (10 май 1775 г. – 1 март 1778 г.)⁶ Тези промени се случват от края на XVIII век до началото на XX век след преломни исторически събития като Гражданската война (1861 – 1865 г.), Великата депресия (1929 – 1939 г.) и движението за граждански права (1954 – 1968 г.). Това са все моменти, при които „конституционните уговорки“ (constitutional arrangements) за управлението се оказват недостатъчни, за да отговорят на предизвикателствата на историческия момент до степен в която недостатъчността се определя като „конституционен провал“ (constitutional failure). В резултат от натрупването на събития и конфликти следват промени на ниво „higher lawmaking“ – законодателство, засягащо фундаментални конституционни принципи като разделението на властите, разпределението на правомощията между щатите и съюза, ограничаването на властта, защита правата на гражданите, каквито не са всички общо 27 поправки.

² Танчев, Е., (2003) Въведение в конституционното право, София: Сиби, стр. 224, 243

³ Близнашки, Г. (2001) – Върху теорията и историята на учредителната власт, Юридически свят кн. 1, стр. 37, 60

⁴ Член 5 на американската конституция урежда реда за промяната ѝ. Изисква се ратификация от законодателните събрания на три четвърти от щатите за приемането на поправка. Достъпен на [Article V | Browse | Constitution Annotated | Congress.gov | Library of Congress](#)

⁵ Четиринадесетата поправка юридически премахва робството и забранява на щатите да лишават човек от живот, свобода или собственост без справедлив съдебен процес. Тя е предложена в Конгреса през 1866 г. и до 8 юни е приета от двете камари. Процедурата по ратификацията отнема близо две години, през които щатите Охайо и Ню Джързи оттеглят ратификациите си. Въпреки това Конгресът я обявява за част от конституцията на 21 юли 1868 г. Достъпно на <https://tinyurl.com/34rhp4x8>.

⁶ Ackerman, B. (1991) We the People: 1 Foundations, Cambridge, Massachusetts, USA: The Belknap Press of Harvard University Press, p. 34-57

В европейската доктрина идеите за конституционния момент се интерпретират от изследователи като Нийл Уокър⁷ във връзка с неосъществения проект за Договор за Конституция на Европа г.⁸ У нас професор Евгени Танчев, разглеждайки въпроса за момента на създаване и изменение на конституциите, използва изразите „Конституционен климат“ или „контекст за промяна и създаване“.⁹

Идеята за „конституционния провал“ е изследвана по-задълбочено от Сотириос Барбър, според който провалът на една конституция е неспособността ѝ да постигне целите си, включително широко формулираните в преамбюла. Отбелязва се и фактът, че конституцията е записан на пергамент текст, който сам по себе си не може да успее или да се провали. Успява или се проваля управлението (the government) и тъй като то е избрано от народа – успяваме или се проваляме всички ние (all of us). В крайна сметка, заключава Барбър, конституционният провал е провалът на цялата култура, а конституционната реформа е не друго, а културна реформа.¹⁰

От гледна точка на Акерман „конституционният момент“ е исторически период от време, през който са налични или се натрупват факти и обстоятелства, които налагат преосмисляне на конституцията. Такива могат да бъдат :

Неразрешени конфликти в обществото, които касаят въпроси от конституционно равнище, свързани с реда за упражняване на държавната власт, разделението на властите, ограниченията върху тях и взаимния контрол;

Празноти или дефицити в предвидения конституционен ред за разрешаването на актуални конфликти, поради липса на консенсус или невъзможност да бъдат предвидени от конституционния законодател, който е работил в друго историческо време;

Събития с кризисен характер, затрудняващи или блокиращи упражняването на държавна власт (вкл. осъществяването на конкретни правомощия от определени органи) в условията на неразрешени конфликти и липсващи конституционни механизми за преодоляването им.

Колкото и условно да е пренасянето на понятия от англосаксонския в континенталния правен контекст, „конституционният момент“ на Брус Акерман изглежда адекватна концептуална рамка за анализа на шестата поправка на българската конституция. В настоящата статия през методологическата призма на конституционния момент ще разгледам въпросите имаше ли провали българската Конституция (КРБ), имаше ли конституционен момент през 2023 г. и продукт ли е Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г., ЗИД КРБ) на такъв момент?

Конституцията на прехода от 1991 г., както всяка конституция, е резултат на визията и компромиса на политическите сили в VII Велико народно събрание (ВНС). Моментът на приемането ѝ без съмнение е преломен – краят на 80-те години на XX в. бележи икономи-

⁷ Walker, N. et al., eds. (2004). After the Constitutional Moment: in A Constitution for the European Union: first comments on the 2003 draft of the European convention, Nomos Verlagsgesellschaft, available from www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/32_03.pdf ; Walker, N., (2020) – The Legacy of Europe's Constitutional Moment, 11 Constellations 368, available from <https://tinyurl.com/33m8rtpa> ; Tushnet, M., (2005) Misleading Metaphors: Comparative Constitutionalism: Moments and Enthusiasm, 3 INT'L J. Const. L. (1 • CON), p. 262

⁸ Договорът за създаване на Конституция за Европа е приет от Европейския съвет на 18 юни 2004 г., подписан е в Рим по-късно през същата година, одобрен е от Европейския парламент и след това е отхвърлен от Франция (29 май 2005 г.) и Нидерландия (1 юни 2005 г.) на проведени национални референдуми.

⁹ Танчев, Е. – цит. съч., стр. 243

¹⁰ Barber, S. A., (2014) Constitutional Failure, Lawrence, Kansas, USA: University Press of Kansas, p. 26

ческият колапс на социалистическата икономика, крахът на тоталитарните режими в Източна Европа, последвани от падането на Берлинската стена на 9 ноември 1989 г., обединението на Германия и разпадът на СССР.

След 45 години тоталитарно управление българското общество е изправено пред повсеместен социален, икономически, морален и демографски упадък. Събитията след 10 ноември 1989 г. отварят вакуум, в който няма институция или лидери с авторитет, които да имат капацитета и харизмата да постигнат политическа интеграция и да посочат пътя, по който трябва да се поеме.¹¹ Противопоставянето между управлявалите комунисти и демократично настроените граждани все пак е овладяно и не достига до експесии както в Румъния и бивша Югославия. Политическият процес е канализиран на Националната кръгла маса (януари – май 1990 г.) и на свиканото по-късно VII ВНС.

През 1991 г. белезите на конституционния момент са налице – епоха на политически катаклизъм, силно разделение и конфликти в обществото, липса на консенсус по основни въпроси на упражняването на държавна власт, включително по базовия – за формата на държавно управление.¹² Изработена и приета е изцяло нова Конституция, която разбира се не дава решение на всички проблеми, но позволява на България да започне прехода към демокрация и пазарна икономика и да се включи в европейските интеграционни процеси. В преамбюла народните представители декларираат своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава, верността си към общочовешките ценности – свобода, хуманизъм, равенство, справедливост и търпимост. Възприети са принципите на законност, правова държава, равенство, разделение на властите, политически плурализъм и др. Основният закон отговаря на европейските демократични стандарти и ги съчетава с националните дадености и традиции.

По редица важни въпроси обаче парламентът не формира съгласие или компромис. Заседанията са белязани от поляризация, политическо противопоставяне и остри конфликти, до степен, в която 39 народни представители от опозицията напускат ВНС и обявяват гладна стачка с искане то да бъде разпуснато.¹³ Поради това, някои моменти от уредбата не са решени по най-добрия възможен начин, според признанията на непосредствени участници в изработването и приемането на основния закон. Един от изтъкнатите конституционалисти и депутат във VII ВНС – Нора Ананиева, дори озаглавява монографията си „Конституцията от 1991 г. и незавършената революция“.¹⁴ Но колкото и трудно да е учредяването на

¹¹ Elster, J., Claus Offe and others (1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies*, UK: Cambridge University Press, p. 14, 25. Авторите отбелязват, че от всички от централно- и източноевропейски комунистически държави единствено Германската Демократична Република може да разчита на лидерството на западната си половина.

¹² VII ВНС приема Решение от 28.05.1991 г. във връзка с по-нататъшната дейност за провеждане на национален референдум за формата на държавно управление във връзка с чл. 1, ал. 1 от проекта за нова Конституция. Решението по-късно е ревизирано и референдум не се провежда.

¹³ Рибарева, И., В. Николова съст., (2000) „Протестът на 39-те“, София, стр. 75-78. В декларацията си 39-те народни представители заявяват, че парламентът не е в състояние да изпълни високата си мисия, тъй като е с ниска степен на обществено доверие и че съществува опасност конституцията и законите да се приемат изопачено и са изпъстрени с антидемократични капани.

¹⁴ Ананиева, Н., (2014) *Конституцията от 1991 г. и незавършената революция*, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, стр. 12, 14, 47, 220, 228; курсив мой. В същия смисъл виж Михайлова, Е., (2012), *Парламентаризъм и правова държава в България*, София: Издателство на Нов български университет, стр. 71-73, 75; Стойчев, Ст., (2002), *Конституционно право*, пето допълнено издание, София: Сиела, стр. 91

новата българска република като демократична и правова държава, мащабите на бъдещето разделение в обществото не са предвидени.

За 33-годишната си история до 2024 г. КРБ е променяна шест пъти или средно веднъж на пет и половина години. Не може да се каже, че при всички поправки се наблюдават характерните черти на „конституционния момент“. До 2020 г. липсват катаклизми от световен, регионален или национален мащаб, които да засегнат България до степен да променя конституцията си. ЗИД КРБ, обнародван в Държавен вестник бр. 18 от 25.02.2005 г., с който се установява рамката за присъединяване на България към Европейския съюз, е повече продукт на принципен цивилизационен консенсус и на общите усилия на неедно поколение, устремени към възрожденския идеал България да заеме своето достойно място сред другите европейски страни. Това е и единствената поправка, която не съдържа изменения в Глава шеста Съдебна власт. Всички останали съдържат промени в тази глава, а ЗИД КРБ от 2015 г., (станал известен като „Историческия компромис“ по думите на един от авторите си) засяга единствено нея. ЗИД КРБ от 2003 г. и от 2006 г. са основно в същата материя. Точно пет и половина години след „компромиса“, на дневен ред се постави следващата конституционна реформа – този път като проект за изцяло нова конституция, обявена от правителството през 2020 г.¹⁵ Проектът (който освен съществени промени в Глава шеста Съдебна власт предвижда и ни повече ни по-малко намаляване на броя на народните представители от 240 на 120) е представен за спешно мнение на Венецианската комисия, която не спестява критиките си.¹⁶ В крайна сметка процедурата е изоставена. Епизодът е подходящ повод да се припомни написаното от Евгени Танчев, че качеството на конституционния текст зависи и от наличието на развита конституционна и политическа традиция, а недостатъците в съдържанието и функционирането на нормите често са резултат от патологичните явления в конституционното правосъзнание, проявяващи се във формите на конституционен нигилизъм и конституционен фетишизъм. Те от своя страна са идеална среда за установяване на деспотизъм и за дисфункционалност на конституционното управление.¹⁷

Може да се каже че Глава шеста е „конституционен провал“, тъй като въпреки множеството промени, от съдебната власт все още се очаква значително по-голям принос към постигането на целите на КРБ за прилагането и утвърждаването на принципите за законност, правова държава, равенство и справедливост.

След изборите за 49-то Народно събрание през април 2023 г. актуалните идеи за промени в Основния закон от обещания в политическата кампания се трансформират в конкретен Проект за ЗИД КРБ (№49-354-01-83) от 28.07.2023 г., който след приемането си стана Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обнародван в Държавен вестник бр. 106 от 22.12.2023 г. С него се предвижда не само поредната реформа в Глава шеста Съдебна власт, но и важни промени в Глава трета Народно събрание, Глава четвърта Президент и Глава пета Министерски съвет. Предвиждат се и няколко други изменения, които макар и във фокуса на общественото внимание, не касаят фундаментални въпроси.

Може ли да се говори за конституционен момент при шестата поправка? Според мен отговорът е положителен:

- Обострят се традиционните конфликти в публичното пространство, свързани с геополитическата ориентация на страната по оста изток-запад, с отношението към

¹⁵ Проектът не е качен на страницата на Народното събрание. За него информира лично министър-председателят с обръщение, достъпно на сайта на правителствената информационна служба на <https://shorturl.at/0FBjM> ; <https://shorturl.at/bbuCN>

¹⁶ Достъпно на <https://tinyurl.com/3cx33vvd>, р. 23

¹⁷ Танчев, Е. – цит. съч., стр. 247, 249

войната в Украйна. Първата глобална пандемия и първият мащабен въоръжен конфликт в Европа за XXI в., последвалите икономически сътресения в индустрията, земеделието, енергетиката, търговията поставиха под въпрос някои теми, по които има дългогодишен стабилен консенсус – членството на страната в Европейския съюз и НАТО. Може да се спори дали тези събития са от мащабите на събитията от 90-те години на миналия век, но за настоящия са сред големите кризи.

- Действащата Конституцията не предвижда начин за преодоляване на политическа криза, толкова дълбока, че резултатите от изборите са такива, че 45-то, 46-то, 47-то и 50-то Народното събрание се оказват неспособни да формират мнозинство, което да излъчи и подкрепя правителство. В резултат страната беше управлявана от служебни правителства в продължение на 24 месеца (12.05.2021 – 13.12.2023, 02.08.2022 – 06.06.2023, 09.04.2024 – понастоящем). Така не е изпълнена една от основните си задачи на парламентарното управление – да избира и подкрепя, а Конституцията една от целите си – да не допуска дисбаланс и концентрация на власт.

Как протича конституционната процедура през 2023 г.? Спазен ли е редът по Глава девета за изменение на КРБ от НС? Въпреки, че формално следва да се отговори положително, могат да бъдат отправени множество критики към начина, по който тя протича, включително:

- Авторството: въпросът „Кой?“ беше лийтмотивът на политическото противопоставяне през изминалото десетилетие. За съжаление той може да бъде отнесен с пълна сила по отношение на авторството на законопроекта. Независимо, че политическото квалифицирано мнозинство в НС публично и еднозначно изрази подкрепа и прие законопроекта, обществото не разбра кой, кога, как и защо е автор на редица изненадващи предложения, които отсъстваха или поне не бяха във фокуса нито на избирателната кампания, нито на конституционния и политическия дебат до този момент. Сред тях са режимът на служебното правителство, отпадането на изискването депутатите да са само български граждани, датата на националния празник. Частта за съдебната реформа е работена в Министерство на правосъдието и министърът се постара да обясни мотивите и целите ѝ както пред професионалната общност, така и пред по-широка публика. Но дори той отказа да обяснява предложения, които не бяха минали през Министерство на правосъдието. Въпросът за авторството на част от текстовете не получи отчетлив отговор. Като се прибави отсъствието на изтъкнати конституционалисти сред членовете на Комисията по конституционни въпроси на НС и критиките на много от тях впоследствие при обществените обсъждания, неяснотата по въпроса „Кой?“ не допринесе за положителното отношение на обществото към реформата и със сигурност не допринесе за нейното качество.
- Липсата на обществен дебат: този недостатък със съжаление е изтъкнат и в мнението на Венецианската комисия за проекта.¹⁸ Предвид важността на промените се подчертава необходимостта от *предварителен* широк дебат и *задължението* на властите *детайлно да обяснят причините и мотивите за всяко предложение*, за да може обществото да е наясно с последствията им. Представените със законопроекта мотиви обаче бяха кратки, непълни, ограничени откъм съдържателност, до сте-

¹⁸ Opinion on the draft amendments to the constitution Adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), p. 25, достъпно на Venice Commission :: Council of Europe (coe.int), курсив мой.

пен Венецианската комисия да ги квалифицира като „неадекватна обяснителна бележка“, като не пропуска, че за някои от предложенията мотиви изобщо липсват (за намаляването на мандатите на председателите на върховните съдилища и на главния прокурор, за промяна на правомощията на Инспектората на ВСС).¹⁹ В хода на процедурата критиката беше адресирана, като в съответствие със Закона за нормативните актове са проведени дискусии с участието на заинтересованите организации на магистратите, адвокатите, представители на научната общност и др. Критиките на тези обсъждания не са никак малко, още по-малко от тях са взети предвид, но усещането, че каквото и да се каже няма да повлияе върху решенията на формираното аритметично конституционното мнозинство, останаха. В същото време дебатът не въвлече по-широка аудитория извън професионалната. Това може да се обясни със специфичната, сложна и конкретна материя на конституционната уредба на съдебната власт, практическото приложение на принципа на разделение на властите и съчетанието му с принципите на независимостта на магистратите и законността, спецификите на възприетия парламентарен модел и мястото на държавния глава, разбирането на които изисква подготовка. Обясняването на тези въпроси на избирателите беше задължение на политиците.

- Бързината: с това шестата поправка държи първенството в конституционната история на България. Само 5 месеца изминаха от внасянето на законопроекта до приемането му, като в тях се включва и лятната ваканция на парламента. Второ и трето четения в комисията и в пленерна зала бяха в два последователни дни в последната работна седмица преди коледните празници. От една страна стремежът за бързина е разбираем – конфигурацията на политически сили в НС не позволява спокоен и задълбочен дебат, насочен към постигане на реален конституционен консенсус. Представителите от опозицията правят възможното и невъзможното, за да блокират работата на парламента, на едно от заседанията редът в залата целенасочено е нарушаван многократно. От самото начало е ясно, че консенсус няма как да има и е добре НС да приеме проекта докато все още може да функционира и има действащо мнозинство. Въпреки това, бързането не направи добро впечатление.

Шестата поправка има недостатъци, на които ще се спрем по-долу. Но не може да се отрече и че за „конституционният провал“ – уредбата на съдебната власт настъпи конституционен момент. Не може да се подмине фактът, че е формирано квалифицирано конституционно мнозинство от най-големите парламентарни групи, което имаше няколкомесечен прозорец да изработи и приеме промените и че този момент не трябваше да се пропуска. Не е без значение, че това мнозинство имаше и политически мандат от избирателите да се справи с проблемите и напрежението, натрупани в съдебната система през годините. Промените в уредбата на служебното правителство са по-проблематични от тази гледна точка. Те се появиха за първи път в законопроекта през м. юли 2023 г. и дори професионалната аудитория не беше подготвена за от тях. Предварителен дебат на практика отсъстваше, а въпросът е прекалено важен, за да бъде решаван от политическо представителство без мандат от избирателите.

В контекста на този „конституционен момент“ вниманието тук е насочено към два въпроса на шестата поправка на Конституцията от 1991 г., по отношение на които през последвалите 30 години периодично възникват конфликти и за чието разрешаване конституционните разпоредби не предвиждат ефективен механизъм :

1. Трябваше ли да се измени създаденият през 1991 г. модел съчетаващ пряко избран президент със сравнително ограничени правомощия в парламентарна република?

¹⁹ *ibid*, p. 7

2. Как да се постигне и гарантира на практика независимостта на съдебната власт, обединяваща съдии, прокурори и следователи, без да се стига до тяхното „капсулиране“, недосегаемост и безотговорност? Този въпрос е особено труден предвид конституционния модел, обединяващ в една система органи с много различни функции, които не предполагат идентичен статус в едно демократично общество под върховенството на правото.

1. Президентът и дванадесетте служебни премиери

Конституцията от 1991 г. установява като форма на държавно управление парламентарна република от „динамичен и асиметричен хибриден тип“²⁰, съдържаща редица отклонения от класическия „автентичен“ европейски модел, най-видимото от които е пряко избран президент, който въпреки високата степен на демократична легитимност разполага с ограничени правомощия по отношение на изпълнителната власт.²¹ Сред мотивите на VII ВНС за този модел са желанието за разширяване на демократичното начало в политическия процес чрез увеличаване броя на пряко избраните държавни органи, за предотвратяване на възможностите за установяването на еднолични режими, за увеличаване на „тежестта му“ с оглед на неговите функции да олицетворява единството на нацията и да бъде арбитър в политическия процес. Ролята му значително се засилва при политическа криза в хипотезата, в която парламентът не може да избере правителство и следва да бъде разпуснат като се насрочат и избори. Като единствен друг централен пряко избран орган на държавна власт, наред с НС, на президента е отредено да назначава и служебно правителство, което да организира следващите (предсрочни) избори в хипотезата на чл. 99 ал. 5 КРБ. Служебното правителство е подконтролно и подотчетно на президента, действа през ограничено време и със специфична цел.²² Независимо от това, при липсата на детайлна конституционна уредба, служебното правителство формално разполага със всички правомощия на редовния кабинет. В Решение №20 от 23.XII.1992 г. по дело № 30/1992 г., на Конституционния съд (КС), е подчертано, че правомощията на служебното правителство не могат да се ограничат със закон, но то трябва да държи сметка за краткия си мандат, специфичната си цел и за факта, че не е избрано от НС.²³ Съвсем логично ал. 2 на §7 от ЗИД КРБ впоследствие е обявена за противоконституционна. Балансът между трите власти в тази хипотеза страда и защото липсва парламент, който да го контролира, а президентът определя структурата и състава му по своя лична преценка. „Дисбалансирането“ обаче е конституционносъобразно, тъй като е продиктувано от невъзможността на парламента да изпълни задачите си, от необходимостта от управление на страната и от организирането на избори и кратковременния характер на служебното управление.

През 33-годишното прилагане на тази уредба България е управлявана от 9 служебни правителства. До 2021 г. всички те управляват по около 4 месеца, с изключение на това със служебен председател Марин Райков, което управлява малко над 2 месеца от 13.03.2013 г. до 29.05.2013 г. Всяко от тях попада в ежедневен политически дебат и противопоставяне, но като цяло институтът изпълнява конституционната си роля, не надхвърля краткия си

²⁰ Киров, П., (2004), Президентът в българския конституционен модел, София, Сиби, стр. 118, 193;

²¹ Стойчев, Ст., цит. съч., стр. 137, 483; Ананиева, Н. – цит. съч., стр. 231

²² Киров, П. – цит. съч., стр. 199. В същия смисъл е и Решение №20 от 23.12.1992 г. на Конституционния съд по дело № 30/1992 г.

²³ Впоследствие ал. 2 на §7 от ЗИД КРБ е обявена за противоконституционна.

времеви хоризонт и съществуването му не е подлагано на критика.²⁴ Дали последните три служебни правителства действат в рамката, очертана от Конституцията и Решение №20 на КС и дали ползват общата клауза на чл. 105 ал. 1 КРБ да ръководят и осъществяват вътрешната и външната политика на страната извън материалния си мандат, е политически и много спорен въпрос. Но значим обществен или научен дебат за необходимостта от съществуването и реформирането на този институт липсва.

Шестата поправка засегна правомощието на президента по чл. 99 ал. 5 от Конституцията по своя преценка да назначава служебен министър-председател и служебно правителство след като разпусне предсрочно НС – едно от силните правомощия на Президента в сферата на изпълнителната власт. При новата редакция на чл. 99 ал. 5 КРБ изборът на президента е ограничен до общо 12 души – председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Всички те се избират от Народното събрание, а съгласно в чл. 10 ал 2 от Закона за омбудсмана се изисква абсолютно мнозинство.

Как беше мотивирано това решение? В общо три кратки абзаца на мотивите са посочени парламентарните кризи 2021 – 2023 г. и съществуващи в други държави модели на конституционно определен служебен премиер.²⁵ Очевидно критиките на Венецианската комисия тук важат с пълна сила – не става ясно създава ли проблем съществуващата уредба, какъв е той, решава ли се той с това изменение и какви са конкретните очаквания занапред. Препратката към предходните три „кратки“ парламента по-скоро доказва конюнктурния характер на поправката, а споменаването на чужди модели само по себе си не е аргумент. Факт е, че политическото противопоставяне доведе до невъзможност да се избере правителство и като последица – предсрочни избори, което от своя страна позволи функционирането на служебно правителство (с кратки прекъсвания) през 24 месеца. Факт е, че политическата тежест на президента нарасна, което не се хареса на партиите, включително и на тази, която издигна и подкрепи кандидатурата му. Факт е, че волята на конституционния законодател и изобщо духът на основния закон е управлението на служебните кабинети да е кратко и фокусирано върху провеждането на парламентарни избори и тези две години не съответстват на парламентарния характер на републиката. Факт е, че служебните кабинети приемат някои управленски решения, за които мандатът им със сигурност не е достатъчен, не са свързани с изборите и нямат временен характер. Въпреки това процедурата за преодоляване на политическата криза сработи и през 2023 г., както беше сработвала в продължение на над 30 години и доведе до парламент, който не само излъчи редовно правителство, но и допринесе за развитието на коалиционната култура и практика в българската политика, напълно в духа на Конституцията и функцията ѝ да разделя упражняването на власт, така че да не допуска концентрацията ѝ. Беше ли нужна „ревизия от ясно небе“, без задължителния широк дебат, без партиите от формираното мнозинство да комуникират въпроса с избирателите по време на кампанията само 4 месеца преди внасянето на законопроекта? Имаше ли „конституционен момент“ за служебното правителство? Към изложените по-горе съображения могат да се изтъкнат и други, конкретно относно новите текстове на чл. 99 – сред лицата-потенциални служебни премиери беше посочен председателят на Конституционния съд. Това предложение логично не беше прието, но останаха управителят и подуправителите на Българска народна банка. Предвид специфичния характер на банката и на изискванията към ръководството ѝ, „използването“ на управителите да оглавят изпълни-

²⁴ Михайлова, Е. – цит. съч., стр. 228. Авторът отбелязва, че управлявалите служебни правителства създават положително отношение към себе си.

²⁵ достъпни на Законопроекти – Народно събрание на Република България (parliament.bg)

телната власт, се оказа крайно неудачно решение. Може да се спори и доколко практично е ограничаването на възможните служебни премиери само до 12 души. Никой от тях не може да бъде задължен да бъде премиер и още при първото прилагане на новия ред повечето отказаха. При вторият случай след поредица от откази, беше оставен действащият служебен премиер.²⁶ Основателно може да се постави въпросът какво ще стане ако всички възможни лица категорично откажат? Редовното правителство в оставка ще продължи да изпълнява функциите си, но съгласно новата редакция на чл. 99 ал. 7 КРБ, организирането на честни и свободни избори е основна задача именно на служебното правителство.

Практиката може би ще разкрие и други проблеми, но следва да се изтъкнат и аргументи в подкрепа на поправката. Напълно възможно е процедурите да бъдат усъвършенствани. Политическият живот показва, че са възможни кризи, при които балансът на властите се нарушава в продължение на твърде дълъг период от време като се допуска концентрация там, където липсва ефективен контрол, където единоначалието и дисрекцията са водещ принцип. Не е ли по-рационално държавният глава – самият той получил вот от избирателите – да бъде задължен да избира за служебен министър-председател лице, което под някаква форма е получавало доверието на народното представителство? Считам, че отговорът на този въпрос е положителен. Служебен министър-председател, със собствена политическа тежест, преминал през избор от Народното събрание, посочен след консултации с парламентарните групи със сигурност би бил по-легитимен от лице, което никога не се явявало пред избирателите или техните избраници. Считам, че парламентарният характер на републиката, принципът за разделение на властите и стремежът да не се допуска концентрация на власт се утвърждават от приетата поправка. „Използването“ на председателя на НС, на управителите на Сметната палата или на омбудсмана изглежда удачно за целта. Председателят на НС е изтъкната политическа фигура, „вторият човек“ в държавата след президента²⁷, получил не само доверието на избирателите, но и това на депутатите. Защо след като ръководи НС, да не може да ръководи и МС? Критиките, че в тази хипотеза НС и органите му ще са с изчерпано обществено доверие, че скоро ще бъде разпуснато, че мнозинство очевидно не съществува и предстоят избори са основателни. Но промените със сигурност са в унисон с оригиналните характеристики на служебната изпълнителна власт – за кратко време, със строго определена цел, а и вече при действащ парламент (чл. 64 ал. 4 КРБ). Не трябва да се забравя и алтернативата на досегашната уредба – лице далеч от избирателите, далеч от народните представители, но близко до президента.

В допълнение с ограничаването на кръга от лица за служебни премиери, парламентарният характер на държавата се засилва и от няколко други поправки в Глава трета и Глава четвърта на Конституцията :

- По аналогия с редовното правителство, се предвиждат и задължително консултации с парламентарните групи – чл. 99 ал. 5 КРБ;
- Със закон ще могат да се ограничават правомощията на служебното правителство, с което дейността му – чл. 99 ал. 7 КРБ;
- „Разтеглянето“ на легислатурата до полагането на клетвата от новоизбраните народни представители (чл. 64 ал. 4 КРБ), с което се осигуряват непрекъснатост на парламентарния контрол и на възможността да се упражнят правомощия по чл. 99 ал. 7 КРБ.

Тази реформа засилва парламентарния момент в хибридна асиметрична конфигурация на конституционно установената форма на управление от 1991 г. и чрез ограничава-

²⁶ Председател на Сметната палата на два пъти пое служебния премиерски пост през 2024 г., но направи впечатление и с репликата си пред журналисти „Ами то не остана кой друг...“

²⁷ Съгласно чл. 87 ал. 1 от Правилника за прилагане на Закона за държавния протокол, ПМС №172 от 10.07.2009 г., обн., ДВ, бр. 57 от 24.07.2009 г., изм., бр. 27 от 5.04.2016 г., в сила от 5.04.2016 г.

нето на еднолични дирекционни правомощия би трябвало да предотвратят концентрацията на власт. Дали за това беше настъпил „конституционен момент“? Според мен не, тъй като институтът не е продукт на големи компромиси във VII ВНС, функционира конституционносъобразно и сам по себе си не предизвиква конфликти по основни въпроси на държавното управление. Парламентарните кризи 2021 – 2024 г. не са причинени от служебни правителства, въпреки рекордните 24 месеца „служебно управление“. Вместо приетото усъвършенстване на процедурата по конституирането му, *de lege ferenda* значително по-рационално би било институтът да бъде изобщо премахнат, както предлага и Е. Михайлова.²⁸ Ще допринесе ли реформата за усъвършенстването на демократичните процедури и конституционна практика в България? Ще функционира ли новият конституционен механизъм за преодоляване на политически кризи по-рационално, допринасяйки за безконфликтното функциониране на легитимно управление? Практиката ще покаже, а ние трябва да се надяваме бъдещето да е по-добро от миналото.

2. Висши съвети на съдебната власт

Уредбата на съдебната власт съдържа „конституционен провал“. Наред с многото положителни страни на КРБ, несъвършенствата в Глава шеста трудно могат да се отрекат.²⁹ Дебатите при приемането на оригиналните текстове са оспорвани, като предложенията за обособяване на силна самостоятелна прокуратура, отделена от съда се обсъждат до второ и трето четене.³⁰ Надделяват предложенията за съдебна власт, обединяваща съдилища, единна централизирана прокуратура и следствие. Фигурата на главния прокурор е запазена по модела на двете предходни конституции от 1947 г. 1971 г., без да са предвидени ефективни механизми за контрол върху актовете и действията му. Възприет е модел на Висш съдебен съвет, съставен на квотен принцип, разпределен между съдебната и законодателната власт. Конституционната уредба и дейността и на двете институции е критикувана не само в националния правен дискурс, но и от институции като Европейската комисия, Венецианската комисия, Европейският съд по правата на човека. Акцентите в документите им са, че уредбата не спомага за постигането на основната цел на правосъдието – законност и справедливост в обществото. Докладите на Европейската комисия за напредъка на България и Румъния³¹, мненията на Венецианската комисия и докладите на Европейски механизъм за върховенството на закона³², поддържат през дълъг период от време констатациите за липсата на контрол върху актовете на прокурорите, за диспропорционално големите правомощия на главния прокурор, за липсата на ефективни механизми за разследването му, за разпределението на квотите във Висшия съдебен съвет, което не спомага за засилването и утвърждаването на независимостта на съда. В мнението си от 2008 г. Венецианската комисия препоръчва намаляване на правомощията на прокурорите като цяло и конкретно отпадане на надзора за законност по чл. 126 КРБ, тъй като тази разпоредба във връзка с чл. 145 ЗСВ им предоставя неограничена принуда без ясни граници и то извън сферата на

²⁸ Михайлова, Е. – цит. съч., стр. 231

²⁹ Пенев, П., (2014) – Съдебната власт в България 1989 – 2014 проблеми на съвременния дискурс, София: Сиби, стр. 95, 112, 206

³⁰ Ананиева, Н. – цит. съч., стр. 239 – 240

³¹ Достъпни на <https://tinyurl.com/2s45f5rs>

³² Достъпни на <https://tinyurl.com/y8jrmdhf>

наказателното правораздаване. Препоръчано е тази власт да се ограничи.³³ В мнението си от 2019 г.³⁴ по проекта за изменение на Наказателно-процесуалния кодекс и Закона за съдебната власт е констатирана липсата на отговорност на главния прокурор в наказателно правен контекст (в §34 е използван изразът „*де факто безнаказаност*“), подчертава се, че продължават да липсват ефективни механизми за разследването му, които са в основата на решението на Европейския съд по правата на човека по делото „Колеви“³⁵, което все още буди притеснения. Правейки исторически обзор на развитието на уредбата на съдебната власт, КС констатира в мотивите към последното си решение, че „В резултат не са налице нито нормативно установени трайни правила, нито е създадена традиция за независимост на съдебната власт, включително в рамките на самата съдебна власт, както и не е установена трайна политическа култура на взаимно балансиране на съдебната власт с другите две власти – законодателната и изпълнителната... Макар фокусирането върху управлението на съдебната власт само по себе си да е отговор на траен обществен консенсус за необходимост от ефективни гаранции за независимостта и самостоятелността на съдебната власт и за нейната отговорност, които да повишат ефективността и справедливостта ѝ, многобройността на измененията (в конституционната уредба – бел. моя) не сочи постигане на желания резултат.“³⁶

Приемайки значителни по количество и обхват правомощия без адекватен контрол във фигурата на главния прокурор, законодателят проваля Конституцията в една от основните ѝ функции – разделението на властите. Наред с това, създадената система за кадрово управление на магистратите по съвременни европейски модели, не успява да предотврати възникването на предпоставки за отрицателен подбор, който се възпроизвежда и през следващите десетилетия.³⁷ Едва ли народните представители през 1991 г. са си представяли събитията от 2023 г. и едва ли може да се говори за „антидемократични капани“ заложиени от мнозинството във VII ВНС, но не трябва да се negliжира фактът, че проблемите на българското правосъдие са сериозни, трайни, а резултатите в борбата с организираната престъпност, търговията с влияние и сложните корупционни престъпления са незадоволителни.³⁸ В цитираната тук монография на П. Пенев, публикувана през 2014 г. (стр. 212-215), са изброени част от безобразията в съдебната система и в частност в държавното обвинение, подкрепени с факти и с изявления на редица видни юристи, в които авторът намира „много истина“. Десет години по-късно със съжаление можем да констатираме, че положението не се подобрило, дори напротив.³⁹ Шестата поправка е пореден неуспешен опит в тази

³³ Достъпно на <https://tinyurl.com/3pkffjk9>, p. 11

³⁴ Достъпно на <https://tinyurl.com/bdf6w9yx>, курсив мой.

³⁵ Достъпно на <https://humanrights.bg/Contents/Item/Display/10904>

³⁶ Решение №13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело №1 от 2024 г., стр. 88

³⁷ Пенчо Пенев – участник в работата на VII ВНС в качеството си на министър на правосъдието оказва допускането на парламентарната квота във ВСС и участието на прокурори и следователи в него като грешка, която дава негативно отражение и до днес – цит. съч., стр. 206.

³⁸ За съжаление основните успехи на прокуратурата през последните десетилетия са срещу битовата и конвенционалната престъпност, за което обаче има и други чисто статистически причини като намаляването на населението. Информация и обобщени данни на Националния статистически институт за периода 2012 г. – 2022 г. са достъпни на <https://tinyurl.com/ycky2wc2>. От публикуваното е видно, че за 2022 г. от общо 68 наказателни производства по чл. 301 – 307 НК (подкуп) 17 са завършили с ефективни присъди, 45 с условни, 3 с оправдателни и 3 са прекратени.

³⁹ За да не утежняваме изложението можем мимоходом да посочим няколко от най-фрапантните случаи: фалитът на четвъртата по големина банка в страната, за който няма наказани вече десетилетие,

посока, въпреки че част от съдържанието ѝ съществува като идеи още във VII ВНС – например два отделни съвета за прокуратурата и за съда. Основна пречка за това са разпоредбите на самата КРБ (чл. 158) и някои решения на Конституционния съд, конкретно Решение №3 от 10.04.2003 г. по конституционно дело №22/2002 г., според което „Различна ще е формата на държавно управление, ако съдебната власт се подчини на изпълнителната, защото това ще измени баланса между трите власти, ще наруши изискването за тяхното разделение (чл.8 К) и за независимостта на съдебната власт (чл. 117 ал.2 КРБ). Недопустимо е обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях.“

Предвиденото със ЗИД КРБ от 2023 г. разделяне на кадровия орган на съдебната власт присъства в проекта за нова конституция от 2020 г. и в повечето препоръки на Венецианската комисия. Според мотивите на вносителите, поправката гарантира независимостта на съда и разследващите органи, създаването на ефективни механизми за контрол и отчетност на главния прокурор и ограничаване на правомощията му включително чрез намаляване продължителността на мандата. Това трябва да се постига чрез създаването на специален Висш съвет за прокурорите и следователите и премахването на квотата им от Висшия съдебен съвет. Така прокурори и следователи няма да взимат решения и да влияят върху кариерното развитие на съдии, което е стъпка към гарантирането на независимо и безпристрастно правосъдие. Същевременно с промените на чл. 130а КРБ се променя съставът на кадровите органи. За Висшия съдебен съвет е предвидено намаление на квотата на НС, докато за Висшия прокурорски съвет тази квота е увеличена. Ако си послужим отново със статистическо изчисление, ще видим, че единният Висш съдебен съвет с двете си колегии се състои от 25 члена, от които 11 (44%) се избират от НС, а 14 (56%) се избират от органите на съдебната власт, от които 8 са съдии (28,57% от общия състав). „Новият“ Висшият съдебен съвет трябва да се състои от 15 члена, от които НС избира 5 (33,33%), а 10 са съдии (66,67% от общия състав). Висшият прокурорски съвет се състои от 10 души, от които НС избира 6 (60%). С други думи квотата, която може да се нарече „политическа“ при съдиите е намалена, а при прокурорите и следователите – увеличена. Квотата на съдиите в съвета е увеличена повече от два пъти (от 28,57% на 66,67%). Така след дълги години на съпротива на основни политически сили се реализира идеята съдии да се административно преимуществовано от съдии, като надеждите са това да утвърди независимостта на съдебната власт и да позволи на системата да се саморегулира. На създаването на самостоятелен кадрови орган за прокуратурата се гледа като на преодолява критиките към участието на прокурори при приемането на решения, касаещи съдии.

В допълнение на промените в чл. 129 – 130в КРБ предвижда:

- Намаляване продължителността на мандата на главния прокурор от 7 на 5 години – чл. 130 ал. 2 КРБ;
- Създадена е нова ал. 3 на чл. 126 КРБ, с която се ограничават правомощията на главния прокурор по надзор за законност и методическо ръководство върху дейността на всички прокурори;
- Ограничаване на правомощието по чл. 126/7 ал. 5 КРБ да предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове по свое усмотрение;

След влизането в сила част от разпоредбите са атакувани пред Конституционния съд от президента и от народни представители. По исканията Конституционният съд постановява

опита за покушение срещу главния прокурор през м. май 2023 г. и последвалото му отстраняване от поста, няколко скандала с имена на ресторанти и няколко показни убийства, разследванията по които нямат резултати в продължение на месеци и години.

Решение №13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело №1 от 2024 г., с което отменя съществена част от поправките в Глава шеста. Създаването на два Висш прокурорски съвет – §16 и §17 ЗИД КРБ, центърът на опита за поправката на „конституционния провал“ също е отменено. Намаляването на квотата на прокурорите е оценено като нарушение на баланса между съдебната и законодателната власт и на принципа на разделение на властите (стр. 146). В унисон с досегашната си практика, КС отменя промените в правомощията на главния прокурор, в частност ограничаването на надзора за законност съгласно §11 т. 2 и 3 на ЗИД КРБ, тъй като „... нарушава основен принцип на организацията на прокуратурата като съставна част на съдебната власт, което съгласно Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. е в компетентността на Велико народно събрание... Отнемането на основна и съществена функция на главния прокурор – упражняването на надзор за законност върху дейността на всички прокурори, е съществена намеса във функционалната характеристика на този самостоятелен конституционен орган (според замисъла на Великото народно събрание) и в неговия статус.“ (стр. 106).

В заключение може да се обобщи, че България премина през конституционен момент, който беше използван от политическите сили в НС за промени в КРБ, които да утвърдят и развият прилагането на принципите за законност, правова държава и разделение на властите. Избраният от законодателя път към това е ограничаването на правомощията на президента при съставянето на служебно правителство, за ограничаване на правомощията на главния прокурор и довършване на съдебната реформа. Наред с тези, са приети и впоследствие обявени за противоконституционни промени, които изглеждат напълно лишени от смисъл. Не стана ясно какво точно се цели със закрепване на науката, образованието и културата като национални ценности (чл. 23 КРБ).

Ограничаването на президента само по себе си не е предизвикана от конституционен момент, тъй като липсва „конституционен провал“ в уредбата на служебното правителство. Въпреки, че тя традиционно е прилагана безпроблемно, „кратките“ парламента през 2021 г. – 2024 г. показаха лимита на модела – избирателен корпус, трайно разделен до неспособност да излъчи парламентарно мнозинство, което от своя страна да избере и поддържа министерски съвет. Парламентарните групи използват момента за приемане на промени в основния закон, които утвърждават парламентарния характер на републиката чрез ограничаване на президентските правомощия при избора на служебен министър-председател, създаването на процедура за консултации с парламентарните групи, продължаването на пълномощията на народните представители до полагането на клетвата на следващите и неосъществената възможност НС да развие режима на служебното правителство със закон.

Конституционният момент е използван за продължаване на съдебната реформа в опит да се поправи „конституционния провал“. Ограничаването на правомощията на главния прокурор е правилна стъпка към пълноценното прилагане на принципите на разделение на властите, законност и правовата държава, но то трябва да се допълни със създаването на ефективни законови механизми за контрол върху актовете и за провеждането на адекватно независимо разследване при наличие на данни за незаконосъобразни действия на главния прокурор – нещо, в което законодателството ни (а ако приемем и идеята на С. Барбър – всъщност правната ни култура) се проваля вече 33 години. Създаването на Висш прокурорски съвет със значителна парламентарна квота е замислен като начин за постигането на целите на КРБ,

Шестата поправка на конституцията, както и предходната, показаха колко трудно на практика е постигането на конституционен консенсус в България, дори за прилагането на базови конституционни принципи за създаване на независим, безпристрастен и справед-

лив съд и разследващи органи, които да се ръководят единствено от закона и императива за установяване на истината. Сега, в навечерието на поредните предсрочни избори, дебатът и усилията ще трябва да се възобновят. Вероятно конституционният момент вече е отминал, но усилията трябва да продължат. Интерес представлява дали ще се запази статистическата тенденция следващите промени да бъдат факт след пет години. Ако се осъществи този сценарий, регулярността на промени в КРБ и причините за това биха могли да са обект на самостоятелно изследване. С оглед и на трайната практика на КС по отношение на кадровия орган на съдебната власт, в следващото НС би могъл и да се постави въпросът за продължаване на съдебната реформа чрез свикване на ВНС.

Библиография

Ананиева, Н., (2014) Конституцията от 1991 г. и незавършената революция, София: Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

Близнашки, Г. (2001) – Върху теорията и историята на учредителната власт, *Юридически свят* кн. 1

Киров, П., (2004), Президентът в българския конституционен модел, София, Сиби

Михайлова, Е., (2012), Парламентаризъм и правова държава в България, София: Издателство на Нов български университет

Пенев, П., (2014) – Съдебната власт в България 1989 – 2014 проблеми на съвременния дискурс, София: Сиби

Рибарева, И., В. Николова съст., (2000) „Протестът на 39-те“, София

Стойчев, Ст., (2002), Конституционно право, пето допълнено издание, София: Сиела

Танчев, Е., (2003) Въведение в конституционното право, София: Сиби

Ackerman, B. (1991) *We the People: 1 Foundations*, Cambridge, Massachusetts, USA: The Belknap Press of Harvard University Press

András Sajó – Constitution without the Constitutional Moment: A View from the New Member States, 3 INT’L J. Const. L. (I • CON) 243 (2005)

Barber, S. A., (2014) *Constitutional Failure*, Lawrence, Kansas, USA: University Press of Kansas

Elster, J., Claus Offe and others (1998), *Institutional Design in Post-Communist Societies*, UK: Cambridge University Press

Tushnet, M., (2005) *Misleading Metaphors: Comparative Constitutionalism: Moments and Enthusiasm*, 3 INT’L J. Const. L. (I • CON)

Walker, N. et al., eds. (2004). *After the Constitutional Moment: in A Constitution for the European Union: first comments on the 2003 draft of the European convention*, Nomos Verlagsgesellschaft, available from www.fedtrust.co.uk/uploads/constitution/32_03.pdf

Walker, N., (2020) – The Legacy of Europe’s Constitutional Moment, 11 *Constellations* 368, available from <https://tinyurl.com/3hc6ntz7>

Opinion on the draft amendments to the constitution Adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6-7 October 2023), p. 25, достъпно на Venice Commission :: Council of Europe (coe.int)

THE SIXTH AMENDMENT THROUGH THE LENS OF THE CONSTITUTIONAL MOMENT

Stoil Molloff⁴⁰

Abstract: The article examines the amendments of the Constitution of Republic of Bulgaria, adopted under the Law on Amendments and Supplements to the Constitution of the Republic of Bulgaria, published in the State Gazette, issue no. 106, dated 22.12.2023, within the context of the complex process of adoption and amendment. The development of the constitutional framework and the practice of institutions such as the caretaker government and the judiciary are discussed in light of the “constitutional moment” concept introduced by American scholar Bruce Ackerman. It pertains to historical junctures necessitating constitutional change due to conflicts or inadequacies in the existing order. The article delineates two primary issues: the limitation of presidential powers during political crises and reform

of the judiciary. It restricts the president’s powers in appointing a caretaker government and strengthens parliamentary oversight, which reinforces the parliamentary nature of governance. The second part focuses on issues within the judiciary, emphasizing the need for independence and accountability of the judicial branch and the prosecutor general. The article also examines Constitutional Court Decision No. 13 of July 26, 2024, on Constitutional Case No. 1 of 2024, noting that the sixth amendment represents a partial success in judicial reform while underscoring the need for ongoing efforts to achieve a stable rule-of-law-based and democratic state.

Keywords: amendment, assembly, constitution, government, judiciary, prosecutor, reform, rule of law.

⁴⁰ PhD in Constitutional Law, Assistant professor at New Bulgarian University, Department of Law, e-mail: stoil.molloff@gmail.com