

ПРАВНО МНЕНИЕ

от

проф. д-р Даниел Вълчев

Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски”

Относно: Конституционно дело № 18/2021 г., образувано по искане на петдесет и пет народни представители за установяване на противоконституционност на Указ № 129 от 10 май 2021 г. на Президента в частта, с която за служебен министър на икономиката е назначен Кирил Петков Петков

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд и във връзка с Определение на Конституционния съд (КС) от 9 септември 2021 г., представям своето писмено правно мнение по предмета на конституционно дело (к.д.) № 18/2021 г.

К.д. № 18/2021 г. е образувано на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, по искане на петдесет и пет народни представители за установяване на противоконституционност на Указ № 129 от 10.05.2021 г. на Президента в частта, с която за служебен министър на икономиката е назначен Кирил Петков Петков. Със свое определение от 9 септември 2021 г. КС е допуснал за разглеждане по същество посоченото искане.

Ще изложа своето правно мнение в следната последователност:

1. Ще взема отношение по въпроса доколко обстоятелството, че от 16 септември 2021 г. Кирил Петков Петков вече не е служебен министър на икономиката, прегражда пътя за развитие на производството по съществуването на спора.
2. Ще изложи съображения относно характера на гражданството като основополагаща за юридическия статус правна връзка между едно физическо лице и съответен правен ред.
3. Ще представя теза и аргументи по съществуването на спора, съобразно фактите, които към момента са ми известни.

1. Кирил Петков Петков е назначен за служебен министър на икономиката с Указ № 129 от 10 май 2021 г. (обнародван на 12 май 2021 г.) на Президента на Република България, а правомощията му като министър са прекратени с Указ № 244 от 14 септември 2021 г. (обнародван на 16 септември 2021 г.). Обстоятелството, че Кирил Петков Петков вече не е министър, поставя въпроса дали все още е налице правен интерес от решаването на делото по същество, респективно дали продължаването на производството по делото е допустимо.

Наистина в своята практика КС многократно е изразявал позиция, че за да е налице правен интерес, респективно, за да може производството да се развие по посока на решаване на делото по същество, е необходимо атакуваният акт да произвежда правни последици както към момента на образуване на делото, така и към момента на произнасянето на съда по допустимостта и по основателността на искането. Това без съмнение е така по отношение на нормативните актове. По отношение на атакуваните ненормативни актове (какъвто е случаят с Указ № 129 от 10 май 2021 г.) обаче следва да се направят някои уточнения.

С Решение № 3/2020 г. КС обоснова и прие, че правните последици от обявяването на ненормативен акт (в това число и указ на Президента) за противоконституционен, настъпват не занапред (*ex tunc*), каквото е общото правило, а от момента на постановяването на атакувания акт (*ex tunc*). С това

решение КС промени из основи собствената си, съществуваща дотогава практика и по тази причина всички позовавания по този въпрос на актове на КС, постановени преди влизането в сила на Решение № 3/2020 г., следва да се считат за неотнормирани към предмета на настоящия спор. Единственият (според мен) акт на КС, постановен след Решение № 3/2020 г., имащ отношение към настоящото дело, е определението за приключване на производството по к.д. № 12/2020 г. В рамките на посоченото дело Президентът е поискал КС да обяви за противоконституционно решението на Народното събрание (НС), с което е избрана Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България и което впоследствие е отменено от самото НС преди произнасянето на КС. В определението за приключване на производството по к.д. № 12/2020 г. КС напълно основателно приема, че „отмяната на оспореното решение – предмет на конституционното дело, води до отпадане на предмета, както и на правния интерес от разглеждането на искането по същество“. И в този случай е несъмнено прав, доколкото създадената с решение на НС Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България не е внесла никаква промяна в правния ред.

В случая с Указ № 129 от 10 май 2021 г. обаче това не е така. В периода, през който е бил служебен министър на икономиката, Кирил Петков Петков е издал редица актове с правно значение. Към момента не разполагам с информация колко и с каква правна същност са те, но мога основателно да предположа, че те вероятно са няколко основни групи – нормативни актове (правилници, наредби, инструкции), общи и индивидуални административни актове и граждански волеизявления (например в качеството си на лице, упражняващо правата на държавата в търговски дружества с държавно участие). Евентуалното обявяване на атакувания указ за противоконституционен (предвид Решение № 3/2020 г.) би означавало, че Кирил Петков Петков никога не е бил министър на икономиката и макар решението на КС пряко да не засяга издадените от противоконституционно назначения министър актове, това би отворило пътя за атакуването на всеки от тях по съответния процесуален ред – в общия случай (но не непременно) с искане за прогласяването им за нищожни като издадени от некомпетентно лице. Обратното

би било в пряко противоречие с изразеното от самия КС в мотивите на Решение № 3/2020 г. разбиране, че „предназначението на контрола за конституционност, институционализиран в производството пред Конституционния съд, да гарантира върховенството на Конституцията, може да се постигне само ако обявените за противоконституционни ненормативни правни актове, чиито правни последици са настъпили, са невалидни от момента на приемането или издаването им.“ Казано по друг начин, обратното разбиране би обезсмислило тази важна промяна в практиката на КС, би възстановило опасността част от актовете на КС да бъдат сведени до „правно нищо“ и би създавало възможност противоконституционни ненормативни актове и техните правни последици да се считат за санирани.

Предвид изложените съображения намирам, че евентуално решение на КС за обявяване на Указ № 129 от 10 май 2021 г. за противоконституционен съвсем не би било без правни последици, поради което и считам, че по делото продължава да е налице правен интерес и производството за решаване на спора по същество следва да продължи.

2. Едва ли може да има колебание, че към момента гражданството продължава да бъде основополагащата правна връзка между едно физическо лице и съответен правен ред. Тази връзка стои в основата на цял набор от права и задължения, участващи в изграждането на индивидуалния правен статус на индивида. По правило правните системи на държавите, определящи себе си като демократични, допускат едно лице по свое желание да прекрати тази основополагаща правна връзка. Не ми е известен обаче правен ред, който да предвижда това да става с едностранно изявление (макар и в определена форма) от гражданина. Причините за това са очевидни и са основно две. Едната опира до това да бъде извършена проверка доколко лицето е изпълнило своите задължения към държавата към момента, в който правната връзка на гражданството ще бъде прекратена (например дали е платило данъците си, дали от такъв акт не би била застрашена по някакъв начин националната сигурност, дали е отбило военната си служба, ако съществува такова задължение, дали срещу лицето не се води наказателно производство и т.н.). Другата причина е свързана с това, че

гражданството на едно лице е публично обстоятелство и е необходима процедура (а това ще рече и време, доколкото всяка процедура по необходимост се развива във времето), за да може лицето да бъде заличено в съответните регистри и това обстоятелство да бъде оповестено.

Някои правни системи (но далеч не всички) допускат едно лице да има повече от едно гражданство. Българският правен ред допуска това в определени случаи, но заедно с това предвижда и някои ограничения за лицата с двойно гражданство. Такива ограничения съществуват например по отношение на определени категории лица в обхвата на Закона за съдебната власт, Закона за МВР, Закона за ДАНС, Закона за СРС, Закона за Военното разузнаване, Закона за НСО, Закона за защита на класифицираната информация и др. Въпросът дали такива ограничения са обществено оправдани или не, е извън предмета на настоящото дело. Ще си позволя все пак да отбележа, че в повечето правни системи гражданството продължава да бъде важно обстоятелство при преценката за наличие на определени категории права, в това число и за такива, свързани с участие в публичния живот на съответната страна.

3. В рамките на настоящото дело следва да се счита за установено, че Кирил Петков Петков е бил лице с двойно гражданство (канадско и българско) към 21 април 2021 г. Това е видно от собствените му твърдения, че към тази дата е подал заявление за освобождаване от канадско гражданство, и може допълнително да бъде проверено в регистъра на лицата с българско гражданство към министъра на правосъдието, в който по правило се отбелязва и наличието на второ гражданство. Следователно въпросът от значение за делото не е дали Кирил Петков Петков е бил някога канадски гражданин, а дали към датата на влизане в сила на Указ № 129 все още е бил такъв, или е бил вече освободен (въз основа на направеното от него заявление за освобождаване) от канадско гражданство. Доколкото разпоредбата на чл. 110 във връзка с чл. 65, ал. 1 от Конституцията изисква да е налице един отрицателен юридически факт, свързан с чужд правен ред (отсъствие на второ гражданство освен българско), който не може да бъде установен служебно, то и

доказателствената тежест относно неговата поява следва да бъде за съответното лице (Решение № 2/1995 г. на КС).

На мен не ми е известно някой изобщо да твърди, че към датата на влизане в сила на Указ № 129 процедурата по освобождаването на Кирил Петков Петков от канадско гражданство е била приключила. Публикуваният от самия него документ, изхождащ от официалните власти в Канада (за който се твърди, че е представен в КС), посочва изрично датата 20 август 2021 г. като дата, от която насетне лицето не е канадски гражданин.

При вече събрани доказателства тяхната правна преценка би била несложна. Ако лицето представи убедителни доказателства, че към датата на влизане в сила на Указ № 129 е било вече освободено от канадско гражданство, искането за обявяване на указа за противоконституционен трябва да бъде отхвърлено. Обратно, ако такива доказателства отсъстват, следва да се приеме, че към тази дата лицето е било освен български, също и канадски гражданин и искането трябва да бъде уважено, като бъде установена противоконституционност на Указ № 129 от 10 май 2021 г. в частта му относно назначаването на Кирил Петков Петков за служебен министър на икономиката.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В заключение бих си позволил да обърна внимание на обстоятелството, че това дело дава поредната добра възможност КС да утвърди своята роля като гарант за стабилността, предвидимостта и еднообразното действие на българския правен ред – гарант, чиито решения по никакъв начин не се влияят от конюнктурни политически съображения.

11.10.2021 г.
София

Проф. Даниел Вълчев