

Обратоване к.г. №39/2024 г.
Определени съди - докладчик
съди Борислав Белазевков
15.11.2024

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ: 53 народни представители от 51-то Народно събрание

ЗА: Установяване на противоконституционност на § 3 и § 7 относно чл. 99, ал. 5 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.

ОСНОВАНИЕ: Чл. 150, ал. 1, предл. 1 вр. чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 Конституция на Република България вр. чл. 17, ал. 2 Закон за Конституционен съд

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1, предл.1, вр. чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България (КРБ) вр. чл.12, ал.1, т.2 от Закона за Конституционен съд (ЗКС) се обръщаме към Вас с искане за обявяване на противоконституционност на § 3 и § 7 относно чл. 99, ал. 5 КРБ от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИД на КРБ от 2023 г.) (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България от 2023 г., част от който са оспорените в настоящото искане параграфи, е предмет на конституционен контрол в неговата цялост по конституционно дело (к.д.) № 1/2024 г. В производството по разглеждането му Конституционният съд на Република България (КС) изрично подчерта, че „приетите от Народното събрание промени в Конституцията подлежат на контрол за конституционност, макар това да не е предвидено с нарочна конституционна разпоредба. Контролът от Конституционния съд по отношение на извършените от Народното събрание изменения и допълнения се основава на установените конституционни принципи, на конституционното правосъдие като неотделимо от съвременния конституционализъм, на конституционно възложеното основно правомощие за всяка конституционна юрисдикция и на съдържащата се в Основния закон експлицитна уредба на реда и условията за такива промени (в специално посветена на тази материя самостоятелна глава от Конституцията - глава девета).“ (Решение № 13 от 26.07.2024 г. на Конституционния съд на Република България (РКС № 13 от 2024 г.) по к. д. № 1/2024 г. (относно противоконституционността на ред изменения в Конституцията въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България – ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г. и определение на КС от 8.03.2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).

С определение от 8.03.2024 г. по к.д. № 1/2024 г. КС допуска за разглеждане искане за обявяване на противоконституционност на част от промените, въведени със ЗИД на КРБ от 2023 г., подадено от президента на Република България като субект на сезиране по чл. 150, ал. 1 КРБ. А с определение от 8.03.2024 г. по к.д. № 2/2024 г. допуска за разглеждане и искане за обявяване на противоконституционност на всички промени в същия изменителен закон, подадено от друг субект на сезиране по чл. 150, ал. 1 КРБ – 48 народни представители от 49-то Народно събрание. Предвид идентичността на част от предмета на двете искания със същото определение КС постановява обединяването за съвместно разглеждане на двете дела в рамките на к.д. № 1/2024 г.

Именно по това конституционно дело КС се произнася с РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. Всички промени в КРБ, които са предмет на настоящото искане, са част и от предмета на к.д. № 1/2024 г. В съдържанието му, обаче, по отношение на промените – предмет на настоящото искане, КС не навежда аргументи, които да са основание за произнасяне по недопустимостта на искането във фазата на разглеждането на делото по същество, т.е. не е приложен чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на КС, с който му е предоставено това правомощие. По всички промени – предмет на к.д. № 1/2024 г., в решението са представени само подробни аргументи по същество. По отношение на тези, които са предмет на настоящото искане, в РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г. се посочва изрично в т. III относно § 3 и в т. V относно § 7, с който е въведена ал. 5 на чл. 99, че КС отклонява искането, защото при гласуването, чрез което КС следва да се произнесе дали те противоречат или не на Основния закон, не е постигнато необходимото мнозинство, което се изисква от чл. 151 ал. 1 КРБ за постановяване на решение по същество. На това основание смятаме, че по отношение на настоящото искане не е налице забраната по чл. 21, ал. 6 ЗКС, тъй като няма произнасяне на КС по промените, които са негов предмет нито в насока, че искането за тях е недопустимо, нито по същество относно съответствието им или не с Основния закон.

Измененията на КРБ със ЗИД на КРБ от 2023 г. – предмет на настоящото искане - § 3 и § 7 относно чл. 99, ал. 5, са в противоречие с основни конституционноустановени принципи, въз основа на които се изгражда и функционира общественно-политическата организация на държавата - принцип на народния суверенитет, принцип на разделение на властите и принципа на правова държава. Предвид, че при всяко от тези изменения аргументите за този извод са различни, те са представени на съответното им систематично място в настоящото искане.

1. § 3. В чл. 65, ал. 1 се създава изречение второ: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.“

Същността на гражданството като юридическа връзка между физическото лице и държавата, чийто гражданин е то, респективно и задълженията към съответната друга държава, които има физическо лице с двойно гражданство, е предмет на обсъждане в множество решения на КС. Въз основа на нейното изясняване КС указва, че „наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и друга държава, наред с връзката на гражданство с българската национална държава. Тази връзка с друга държава предпоставя права и задължения, които могат да се окажат в конфликт със задълженията към българската държава.“ (РКС № 16 от 2021 г. по к.д. №18/2021г.). И приема, че „упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет“, и че е „съмнително доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост“ (РКС № 15 от 995 г. по к. д. № 21/1995 г.).

Именно за да се избегне възможността за конфликт на задълженията българската държава е суверенна да реши кога и доколко е допустимо упражняването на властнически правомощия от лице, което има и друго, освен българското гражданство. Това свое решение тя изразява чрез въвеждането на ограничения за заемане на публични длъжности, а от там и за упражняване на властническите им правомощия, от лица, които имат и друго гражданство, наред с българското. По този начин се осигурява осъществяването на управленски функции от персонален състав, способен във всичките си актове и действия да се ръководи от публичния интерес за общите дела в държавата и

да съдейства за постигане на общото благо (в този смисъл и РКС № 7 от 2019 г. по к. д. № 7/2019 г.).

Въвеждането на конституционно ниво на ограничение за заемането на публични длъжности само от лица, които са български граждани, е традиционен подход за българското право, макар и с известни различия – чл. 65 от Конституцията на Българското княжество, чл. 3 от Конституцията на Народна Република България от 1947 г. и чл. 6, ал. 3 от Конституцията на Народна Република България от 1971 г. Такъв подход се възприема и от КРБ - българското гражданство е „изискване за избираемост на лицата, заемащи редица висши длъжности в държавата и упражняващи държавна власт - народни представители, президент, членове на правителството - изрично предвидено съответно в разпоредбите на чл. 65, 93 и 110 от Основния закон. установява завишени изисквания за избираемост по отношение на гражданството на лицата, овластени с определени конституционно установени правомощия. Завишените изисквания се обясняват със самата същност на гражданството като многопластово понятие..... Тези изисквания са израз на стремежа на създателите на българската Конституция от 1991 г. да бъде осигурена висока степен на защита на интересите на суверенната национална държава.“ (РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.). А в своята практика КС отбелязва, и че при преценката за прилагането на този подход „общият конституционен критерий за въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт“ (РКС № 15 от 1995 г. по к.д. № 21/1995 г.).

В съответствие с въвеждането на ограничения за заемането на определени публични длъжности на конституционно ниво, той се прилага последователно и на законово ниво и за други длъжности в публичната сфера. В същия контекст през 2005 г. Република България ратифицира Европейската конвенция за гражданството (Ратифицирана със закон, приет от 40-то НС на 9.12.2005 г. - ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г., обн., ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г., издадена от Министерството на правосъдието, в сила за Република България от 1.06.2006 г.) с резерва, че „няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство.“ (Член единствен, т. 4 от Закона за ратификация). А фактът, че многостранен договор на Съвета на Европа допуска възможността държавите - страни по него да направят резерва с такова съдържание е показателен за разбирането за ролята и значението на института на националното гражданство, включително в контекста му на условие за заемане на публични длъжности в тези държави.

Разбирането за необходимостта от съществуването на конституционните ограничения относно лицата, които могат да са народни представители и членове на Министерския съвет (МС) КС потвърждава и в РКС № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г. с допълване на аргументацията за съществуването му. Като се подчертава, че „ограничаването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители или за членове на Министерския съвет се защитава висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната национална държава“, тъй като при наличие на двойно гражданство заемането на публични длъжности „е служене на държавата, т.е. на публичния интерес, на интереса на суверена, който е пряк или косвен източник на овластяването. Двойното гражданство на такива лица поставя под

въпрос лоялността им към българската държава и институции като аспект на гражданството, служенето на общите дела на нацията, доколкото те принадлежат и към друга национална колективност, към друго суверенно политическо единство.“ В този контекст КС дава и тълкуване на понятието „сигурност“ по смисъла на конституционната уредба като го определя като обхващащо „сигурността на Република България като държава, свързан е с единството на нацията и трябва да се тълкува в съответствие с такива основни за демократичната правова държава ценности, каквито са суверенитет и териториална цялост, единство на нацията, демократичен ред, основни права и свободи“ (РКС № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г.). Извеждат се и неговите различни проявления, част от които са „форми, които, макар на пръв поглед да не са видими, са не по-малко значими и сигурността в лоялното упражняване на функциите и правомощията на държавните длъжности е сред тях.“ (РКС № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г.)

По отношение на лицата, които имат и друго гражданство, освен българското, чл. 65, ал. 1, изр. второ КРБ, в редакцията въведена със ЗИД на КРБ от 2023 г., въвежда ценз за уседналост - „живял последните осемнадесет месеца в страната“. Това условие на първо място е съществена промяна във философията на предложението в сравнение с тази, която се съдържа в първоначално внесенния проект за изменение и допълнение на КРБ. До тази промяна се стига въз основа на предложение на народни представители, внесени за второто гласуване на проекта за изменение и допълнение на КРБ и поради това е приета на две, а не на три гласувания, както се изисква по чл. 155, ал. 1 КРБ.

Включването на това условие за пасивното изборно право за кандидатите за народни представители, обективно налага или то да се дефинира на ниво закон, или съдържанието му да се изясни чрез тълкуване от КС. Това е така, защото в Основния закон до промените му през 2023 г. такова ограничение се предвижда само за пасивното изборно право за кандидатите за президент – чл. 93, ал. 2 КРБ. Неговото съдържание е изяснено с РКС № 3 от 2001 г. по к.д. № 16/2000 г. При въвеждането на ценза за уседналост обаче за кандидатите за членове, на Европейския парламент от Република България, общински съветници и кметове, в нормативен акт с ранг на закон (Допълнителни разпоредби на Изборния кодекс) се въведе различно съдържание на същия институт. Поради това последващото изясняване какво следва да е съдържанието на нововъведения ценз за уседналост за пасивното изборно право за кандидатите за народни представители, в случаите, когато лицето има и друго гражданство, наред с българското, е неизбежно. А поради липсата на установени в КРБ критерии за неговото определяне, ако това се остави на волята на НС, има сериозен риск да се създаде и трето съдържание на института само за целите на чл. 65 КРБ. Това юридическо положение безспорно създава правна несигурност, която не е съответна на принципа на правовата държава като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

И не последно по значение, използваната езикова формулировка на новосъздаденото изречение второ в чл. 65, ал. 1 КРБ създава сериозно юридическо двусмислие. Поради това изясняването на действителната воля на законодателя, която се изразява чрез тази езикова формулировка, се извежда само чрез тълкуване. Възможен извод от тази тълкувателна дейност е, че ако лицето има и друго гражданство, освен българското, за пасивното му изборно право е достатъчно да отговаря на ценза за уседналост, но не и на другите условия, установени в чл. 65, ал.1, изречение първо КРБ, т.е. че не е необходимо да е навършил 21 г. и че може да е поставен под запрещение или да изтърпява фактически наказание лишаване от свобода. С голяма степен на вероятност

може да се предположи, че законодателната воля не е такава, но е факт, че езиковото ѝ изразяване дава основание и за такъв извод. Поради това степента на правна несигурност за условията на пасивното изборно право за кандидатите за народни представители, която възприетата формулировка създава, противоречи на принципа на правната държава като основен конституционен принцип, прогласен в чл. 4, ал. 1 КРБ.

Тази правна несигурност се задълбочава допълнително и поради това, че същите условия са приложими и за кандидатите за членове на МС. Този извод се основава, на изричното указване в РКС № 13 от 2024 г., че поради обявената за невалидна редакцията на чл. 110 КРБ, възприета със ЗИД на КРБ от 2023 г., се възстановява редакцията, която е била в сила преди промяната. Така, към момента, чл. 110 КРБ съдържа императивното указание, че членове на МС могат да са само български граждани. В тази част разпоредбата е идентична с първото условие по чл. 65, ал. 1 КРБ, което не се променя със ЗИД на КРБ от 2023 г. Наред с това, обаче, чл. 110 КРБ определя изрично и, че българските граждани, които могат да се избират за членове на МС, следва да отговорят на условията за избиране на народни представители. Така, въпреки, че езиковата формулировка на чл. 110 КРБ в редакцията, която следва да се прилага според РКС № 13 по к.д. № 1/2024 г., използва императива „само български граждани“, преценката дали отговорят на условията за избор на народни представители следва да се прави въз основа на уредбата в чл. 65, ал. 1 КРБ. С оглед изречение второ в същата разпоредба, обаче, за народен представител може да се избере и лице с двойно гражданство, което има указания ценз за уседналост.

Предвид, че „конституцията е върховен закон, установяващ конституционния ред; че тя не е просто каталог от правни норми, а е нормативно единство - всички части от нейното съдържание си взаимодействат и когато някой от нейните елементи се променя, се поражда последици, които следва да бъдат предвидени в другите нейни части“ (РКС № 13 по к.д. № 1/2024 г.), поради систематичната връзка между чл. 110 и чл. 65, ал. 1 КРБ потенциално е възможно да се стигне до два различни тълкувателни извода за съдържанието на чл. 110 КРБ. Първият от тях е, че чл. 110 КРБ има характеристиката на специален по отношение на чл. 65, ал. 1 КРБ. На това основание съдържащият се в него императив „само български граждани“ изключва възможността лице, което има и друго гражданство, да се избере за член на МС. А препращането за условията за избиране на народни представители е относимо към изискванията по чл. 65, ал. 1, изр. 1 КРБ - възраст, да не е поставен под запрещение и да не изтърпява наказание лишаване от свобода. Макар от гледна точка на юридическия разум това да е правилният извод, възможно е тълкуването на чл. 110 във връзка с чл. 65, ал. 1 КРБ да се развие и в друга посока, която води до втория възможен тълкувателен извод. Тъй като в чл. 65, ал. 1 КРБ допуска за народни представители да се избират и лица с друго гражданство, освен българското, а чл. 110 КРБ изисква членовете на МС да отговарят на условията за избиране на народни представители, няма пречка за член на МС да се избере и лице, което има и друго гражданство, освен българското. Фактът, че и във възстановената си редакция чл. 110 КРБ дава възможност по тълкувателен път да се стигне до същностно различни изводи, създава и риск от противоречивото му прилагане в различни конкретни хипотези. Така действащата конституционна уредба създава правна несигурност в степен, която не следва да е допустима за уредба в Основния закон.

Въз основа на изложените аргументи чл. 65, ал. 1, изр. второ КРБ засяга принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 КРБ, тъй като пряко се

намесва във формирането на общонационалния представителен орган. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ такава промяна е от изключителната компетентност на Велико народно събрание (в този смисъл и РКС № 13 по к.д. № 1/2024 г.). Предвид систематичната му връзка с чл. 110 КРБ със запазването на чл. 65, ал. 1, изр. 2 КРБ като действащо правило се създава и правна несигурност за същността на конституционната уредба в степен, която указва и на нарушение на принципа на правовата държава, установен като основополагащ в чл. 4, ал. 1 КРБ.

2. § 7. В чл. 99, ал. 5 в изречение първо след думата „президентът“ се добавя „след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател“, а думите „разпуска Народното събрание“ се заличават и накрая думите „в срока по чл. 64, ал. 3“ се заменят с „в двумесечен срок“, а досегашното изречение второ се изменя така: „За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник.“

Философията на промяната на механизма за назначаване на служебното правителство, заложен в чл. 99, ал. 5 КРБ, съществено се различава от тази, предложена в първоначалния проект за изменение и допълнение на КРБ. До нея се стига въз основа на предложения за второ гласуване, внесени от народни представители в хода на законодателната процедура. От юридическа гледна точка това означава, че чл. 99, ал. 5 КРБ, в редакцията въведена със ЗИД на КРБ от 2023 г., е приета на две, а не на три гласувания, което е нарушение на императивното изискване по чл. 155, ал. 1 КРБ.

С това изменение на чл. 99, ал. 5 КРБ се премахва единствената съществувала до приемането му възможност за предсрочно прекратяване на мандата на НС - при правителствена криза, която е прераснала в парламентарна криза, защото НС не е в състояние да излъчи редовно правителство. Запазва се, обаче, механизмът, предназначен да осигури непрекъснатост на изпълнението на функциите на правителството чрез правилата за назначаване на служебно правителство.

За разлика от същия механизъм по чл. 99, ал. 5 КРБ, този въведен със ЗИД на КРБ от 2023 г. се ограничават в няколко насоки правомощията на президента в рамките на процедурата за назначаване на служебното правителство.

Първото ограничение е с оглед лицата, които той може да назначи за служебен министър-председател. Те са изброени изчерпателно – председател на НС, управител или подуправител на БНБ, председател или заместник на Сметната палата и омбудсман или негов заместник. Конституционната уредба, обаче, не предвижда обективен критерии как президентът следва да направи конкретен избор – по поредността на изброяването им в конституционната норма или по друг начин, напр. по азбучен ред на малките имена на лицата, които в конкретния момент заемат тези длъжности. Не предвижда и какви следва да са действията на президента или на други конституционни органи, в случаите когато всички изброени лица откажат да заемат длъжността „служебен министър - председател“. Тази хипотеза е възможна тъй като чл. 99, ал. 5 КРБ не създава за тези лица конституционно задължение да заемат длъжността, когато президентът избере кое да е от тях. Вярно е, че при наличието на тази уредба при първоначалното избиране на всяко от тях за съответната длъжност, то е информирано, че има потенциалната възможност към него да се отпрати покана за назначаването му като служебен министър-председател. Но също така е вярно, че от юридическа гледна точка, изброяването в чл. 99, ал. 5 КРБ не е възлагане на допълнително правомощие с оглед длъжността, която те заемат към момента на поканата. Не е възлагане, защото самата КРБ не предвижда, че при

назначаването на лицето за служебен министър-председател то продължава да изпълнява и правомощията си на длъжността, която заема преди това назначение. Точно обратното, по силата на чл. 113, ал. 1 във връзка с чл. 68, ал. 1 КРБ, които не се променят със ЗИД на КРБ от 2023 г., за същото лице възниква несъвместимост с длъжността „служебен министър-председател“, ако продължи да изпълнява и длъжността, която заема преди назначаването му. Поради това конкретното лице, което към конкретния момент заема длъжност от изброените по чл. 99, ал. 5 КРБ следва да вземе самостоятелно решение дали ще продължи да изпълнява същата длъжност или ще прекрати изпълнението ѝ, за да бъде назначено за служебен министър-председател. Да се приеме обратното, т.е., че лицето е длъжно да се съгласи за назначението си, означава, да се приеме, че на конституционно ниво е установено задължение към физическо лице да изпълнява държавна служба против волята си. Такъв извод е абсолютно несъвместим с основни положения на демокрацията и съвременния конституционализъм.

Доколкото възможността всички лица, които заемат изброените в чл. 99, ал. 5 КРБ длъжности, да откажат назначаване за служебен министър-председател, е напълно реалистична, липсата на конституционна уредба, която да урежда последиците от нея, създава правна несигурност дали и как следва да продължи процедурата по назначаване на служебно правителство. Наред с това, безспорно е, че към приложението на разпоредбата следва да се пристъпи, когато при прилагането на чл. 99, ал. 1 – 3 КРБ не се стига до избор на МС от действащо НС. Предназначението на чл. 99, ал. 5 КРБ е да уреди непрекъсваемостта на изпълнението на функциите на МС чрез замяна на МС в оставка със служебно правителство. А предвид, че действащото НС не е в състояние да изпълни една от основните си функции – да избере МС, в нея логично се указва и, че президентът насрочва избори за ново НС. Член 99, ал. 5 КРБ, обаче, предвижда изрично правомощието на президента да насрочи избори за ново НС в двумесечен срок, но началният момент на този срок се извежда чрез тълкуване. С оглед съдържанието на разпоредбата в нейната цялост единствено възможен извод е, че това е датата на назначаването на служебното правителство. При очакваното развитие на процедурата това означава, че има лице от изброените в чл. 99, ал. 5 КРБ, което е дало съгласие да бъде назначено за служебен министър-председател, президентът издава указ за това назначение, след което издава и указ за насрочване на новите избори. Поради това, ако всички от изброените лица откажат назначение за служебен министър – председател не следва президентът да може да насрочи нови избори. Да се приеме обратното означава да му се признае чрез тълкуване възможността да насрочва нови избори, въпреки, че не е назначил служебно правителство. Извод с такова съдържание е конституционно нетърпим с оглед установената в Основния закон форма на държавно управление – Република с парламентарно управление.

На същото основание обаче конституционно нетърпима е и последицата, която ще възникне, ако не се назначи служебно правителство поради отказ на всички от изброените в чл. 99, ал. 5 КРБ лица да бъдат назначени за служебен министър – председател и на това основание не са насрочени нови избори. Тази последица е фактическото състояние - НС, което е било негодно да избере редовен МС, да продължи да работи с МС в оставка до края на редовния мандат на същото НС. Тя е напълно несъответна със същността на парламентарното управление като форма на държавно управление, защото дава възможност на НС, в което не се е постигнало съгласие между политическите сили в него, за да изпълни то една от основните си функции – да избере МС, да продължи да работи. А „в конституционната правова държава с парламентарно управление националният представителен орган е център на властването, но широка е не властта на парламента, а на парламента в рамките на Конституцията - той е учредена власт, която е присъщо ограничена. Конституцията е, която определя рамката за

действие на политическото представителство - обратното лишава от смисъл съществуването на писаната конституция като върховен закон и на самия конституционализъм. Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на парламента не може да бъде само по себе си оценено като укрепване на парламентаризма. Парламентарното управление не означава управление от парламента, а има смисъл, че отговорността за изграждане и функциониране на единна система на управление в държавата се носи от правителство, създадено от и понасящо политическа отговорност пред парламента.“ (РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).

Второто ограничение на правомощията на президента в процедурата по съставяне на служебно правителство произтича от съвкупността от две обстоятелства, съдържащи се в чл. 99, ал. 5 КРБ. Първото от тях е изрично и императивно - президентът назначава служебно правителство само след като проведе консултации с парламентарните групи. Безспорно разпоредбата визира групите в НС, което не може да избере МС. Но нито същата разпоредба, нито която и да е друга в КРБ определят предмета на тези консултации. Поради това е напълно неясно дали президента следва да консултира с ПГ кой да е служебен министър-председател или след като вече има персонално определен от него такъв, следва да консултира предложения състав на служебно правителство, или предназначението на тези консултации е за възможната дата на изборите. Поради това напълно неясна остава и ролята на НС чрез парламентарните групи в рамките на тази процедура. Очевидно, че тя не е да се осъществява контрол по отношение на служебното правителство. Не е, защото към момента на провеждането им служебно правителство все още не е назначено. Ако се приеме обратното това означава на НС да се признае функция на предварителен контрол. Освен, че няма конституционна уредба, която да представлява формално основание за такава функция, няма конституционна уредба и за съдържащото ѝ. Нещо повече, ако се изхожда от виждането, че уредбата в чл. 99, ал. 5 КРБ е своеобразно проявление на парламентарен контрол при парламентарно управление като форма на държавно управление, с оглед момента на неговото упражняване – преди да е назначено служебното правителство, контролът всъщност е по отношение на президента. Такова правомощие НС няма и не може да има при установената с КРБ формата на държавно управление, конституционно устройство на държавата, което се основава на нея, както и на принципа за разделение на властите като конституционноустановен фундамент на държавната организация.

Второто обстоятелство, което допринася за ограничаване на правомощията на президента в процедурата за назначаване на служебно правителство не е указано изрично. То произтича от факта, че по силата на специалните закони всички лица, измежду които президентът следва да избере служебен министър-председател, заемат тези длъжности въз основа на избор от НС. В качеството си на орган по избора НС следва да се ръководи от изискванията, които съответния специален закон съдържа за лицата, които могат да заемат съответните длъжности. Въпреки това, наличието на конституционна уредба, която указва, че лице, заемащо определена държавна длъжност, е потенциален служебен министър-председател, няма как да не се отчита при първоначалния избор на тези лица за всички от изброените в чл. 99, ал. 5 КРБ длъжности. Така НС чрез избора на конкретното лице за конкретната длъжност предопределя и персоналния избор на президента, в случай, че възникне необходимост от назначаване на служебен министър-председател.

В своята съвкупност тези обстоятелства дават основание за извода, че президентът е поставен в подчинено положение спрямо НС и то, когато същото това НС е неспособно да излъчи редовно правителство. А този извод закономерно води и до следващия, че така създаденият механизъм за назначаване на служебното правителство е съществено отклонение от принципа на разделение на властите и мястото на държавния

глава в него като балансър между трите власти. Това място КРБ му предоставя по силата на възприетото от нея решение, че президентът е конституционен орган, който се избира пряко от избирателите (чл. 93, ал. 1 КРБ). От тази изходна позиция КРБ развива уредбата на правомощията на президента така, че да изпълни с реално съдържание балансиращата му роля. Част то тази уредба са правомощията му да назначи служебно правителство, когато НС не е способно да избере МС и да насрочи нови избори за НС. Въведената със ЗИД на КРБ промяна в чл. 99, ал. 5 КРБ променя съществено тази конституционна логика. Нещо повече, поставянето му в подчинено положение по отношение на НС и отнемането на самостоятелната му преценка като балансър в кризисна за страната ситуация, е несъвместимо и с формата на държавно управление (в този смисъл РКС № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г.). „Освен това, като ограничава демократичната функция на президента в република с парламентарно управление, с оглед на характеристиката му на основна конституционна институция, обсъжданата конституционна промяна засяга фундамента на държавата (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г., Тълкувателно решение № 2 от 1991 г. по к.д. № 24/1991 г.). Промяната отнема съществената част от правомощията на президента - да определя състава на служебното правителство и да го назначава. В ролята на производна учредителна власт Народното събрание може да променя Конституцията по реда, предвиден в глава девета на Конституцията, но то не може да променя смисъла на съществуване на трайните конституционни институции, които осъществяват държавното управление - тяхната организация, функции и статус, както и баланса между тях, каквото произтича от обсъжданите тук конституционни промени. Създадените от Конституцията основни държавни органи, мястото, формирането и структурата им, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са в обхвата на същностното съдържание на Конституцията, определящо нейната идентичност, и е недопустимо те да се променят от едно преходно парламентарно мнозинство. Те са установени от конституционния законодател съдържателни ограничения по отношение на извършваните от Народното събрание конституционни промени, които то трябва да следва - разпоредбата на чл. 158 от Конституцията има този смисъл и предписва, че нова Конституция и промени в действащия Основен закон, относими към основите на конституционния ред, са въпроси, чието решаване е в правомощията само на Велико Народно събрание.“ (РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).

Запазването на чл. 99, ал. 5 КРБ в редакцията ѝ, въведена със ЗИД на КРБ от 2023 г. създава правна несигурност и в още една важна насока. При приемането на КРБ през 1991 г. уредбата се изгражда от изходната позиция, че щом НС не може да избере МС в рамките на процедурата по чл. 99, ал. 1 – 3 КРБ, то следва да се разпусне и да се произведат избори за ново НС. Това основание се съдържаше в чл. 99, ал. 5 КРБ преди промяната ѝ със ЗИД на КРБ от 2023 г. С оглед мястото на президента в системата на конституционните органи предходната уредба изрично го определяше като единствен титуляр на правомощието да разпусне НС. А с оглед осигуряването на стабилността на държавното управление в чл. 99, ал. 7 КРБ се предвиждаше и, че президентът не може да го упражнява в последните три месеца от своя мандат.

Като продължение на философията на ЗИД на КРБ от 2023 г. за непрекъсваемост на функционирането на НС с редакцията на чл. 99, ал. 5 КРБ, възприета със същия изменителен закон, това единствено основание за предсрочно разпускане на НС се заличи. Зачи се и правомощието на президента във връзка с него. С РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г., обаче, КС не се произнася по конституционособразността на чл. 99, ал. 5 КРБ поради липсата на мнозинство, т.е. продължава да няма конституционно основание за предсрочно разпускане на НС. Но КС се произнесе, че чл. 99, ал. 7 КРБ, в редакцията, приета със ЗИД на КРБ от 2023 г. е невалидна, поради което се възстановява

редакцията ѝ от преди измененията през 2023 г. т.е. възстанови се ограничението, че президентът не може да разпусне НС през последните три месеца от мандата си. Тъй като в тази си редакция чл. 99, ал. 7 препраща изрично към чл. 99, ал. 5 КРБ, при систематичното тълкуване на двете разпоредби е възможно да се стигне до два различни тълкувателни извода. Първият от тях е, че чл. 99, ал. 7 КРБ във възстановената ѝ редакция, няма собствено съдържание. Това е така, защото чл. 99, ал. 5 КРБ, в действащата ѝ редакция, не предвижда основание за предсрочно разпускане на НС, нито правомощие на президента за това. Възможен е, обаче, и извод в обратната посока. Щом чл. 99, ал. 7 КРБ ограничава президента само в рамките на последните три месеца от мандата му, по аргумент за обратното, няма пречка в случаите на чл. 99, ал. 5 КРБ по всяко друго време, той да разпусне НС, когато назначава служебно правителство. Необходимостта от тълкуване и възможността за разнопосочност на изводите от него и то в рамките на един конституционен институт, са основание за извода, че уредбата е неясна в степен, която създава правна несигурност с оглед нейното прилагане.

Въз основа на изложените аргументи чл. 99, ал. 5 КРБ прави промяна във формата на държавно управление, чрез която се нарушава и принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 КРБ. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ промяна с такова съдържание е от компетентност на Велико Народно събрание (в този смисъл и РКС № 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1, пр. 1, вр. чл. 149, ал. 1, т. 2 сезираме Конституционният съд като оспорваме § 3 и § 7 относно чл. 99, ал. 5 КРБ от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г., и Ви молим на основание чл. 12, ал. 1, т. 2 от Закона за Конституционния съд да се произнесете с Решение, с което да обявите тяхната противоконституционност.

Молим да определите като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, Президента и Министерския съвет.

ПРИЛОЖЕНИЯ ПО ЧЛ. 17 ЗКС:

- Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, внесен от група народни представители от парламентарните групи ГЕРБ-СДС, ППДБ и ДПС на 28.07.2023 г.

- Проект на доклад на Комисията по конституционни въпроси за второ гласуване на Законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България

- Стенограми от разискванията и гласуванията на Законопроекта – първо, второ и трето, по дати.

ВНОСИТЕЛИ:

1. Тоско Църванов
2. Павела Василева Митова
3. Снежана Райкова Траянова
4. Емил Ангелов Трифонов
5. Иван Свейков Кюджуб
6. Танер Кадир Шюрюмю

7. Жета Борсурарова Димитрова
8. Николаеда Кирилита Кузманова
9. Ванислава Светозарова Балабанова
10. Силва Мирчова Метрова
11. Христина Имитова Иванова
12. Александър Викторов Рамса
13. Цветан Иванов Дренев
14. Александър Николаев Велич
15. Александър Стойков Марков
16. Драгомир Ефимов Петров
17. Венцислав Михайлов Асенев
18. Кочо Димитров Кочовичков
19. Петър Николов Петров
20. Сорош Кочов Милев
21. Вейослав Тодоров Тодоров
22. Мисира Леухайлова Леухайлова
23. Шелена Рагалева
24. Морган Христоф Тодоров
25. Коста Георгиев Стоянов
26. Стоян Николов Таслаков
27. Ангел Нелов Гергичев
28. Ангел Василев Илич
29. Георги Николов Кергичев
30. Виктор Янчев Попович
31. Никола Ангелов Димитров
32. Константина Венциславова Петрова
33. Даниел Станиславов Прова
34. Димо Георгиев Дренев
35. Иван Петков
36. Кирил Мамин Шолов
37. Георги Христов Иванов

37. Александр Гусинович Кошур
38. Борис Дмитриев Падунев
39. Дмитрий Валентинович Гурев
40. Крестов Стояков Брачев
41. Андрей Петров Петров
42. Юлия Раева Терасева
43. Савва Раева Цогури
44. Емил Янков Янков
45. Иван Георгиев ~~Корнев~~
46. Евангелин Савров Златанов
47. Иван Васильев Попов
48. Маргарита Михайлова Михайлова
49. Ангел Калоянчев Славчев
50. АНДРЕИ ИВАНОВ ЧОРБАКОВ
51. Веселин Миленов Вешев
52. Димчо Димитров Димчев