

**ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: гл. ас. д-р Дилян Начев, юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“.

Относно: конституционно дело № 38/2024 г. (съответно к.д. № 39/2024 г. и к.д. № 40/2024 г.)

На основание: чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционен съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

в отговор на отправената към мен покана, предоставям писменото си мнение по предмета на конституционно дело № 38 от 2024 г.

Делото е образувано по искане на група народни представители от 51-то Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на § 3, с който бе създадено изр. второ в чл. 65, ал. 1, и изр. второ, и на § 7, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, с който бе изменен чл. 99, ал. 5, изр. второ (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Към посоченото конституционно дело впоследствие са присъединени за съвместно разглеждане и решаване конституционно дело № 39 от 2024 г. и конституционно дело № 40 от 2024 г., които са със сходен и частично припокриващ се предмет.

Трите искания, по които са образувани посочените конституционни дела, освен помежду си, са логически свързани и с предмета на конституционно дело № 1 от 2024 г. и съответно произнесеното по него Решение № 13 на Конституционния съд на Република България от 26 юли 2024 г. (Обн., ДВ, бр. 66 от 06.08.2024 г.). Поставя се въпросът за евентуалната противоконституционност на част от последните промени на Конституцията, извършени чрез ЗИД на КРБ (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), за които, по същество, липсва произнасяне от страна на Конституционния съд, поради невъзможност да се формира мнозинство от повече от половината от всички съдии.

Исканията, предмет на настоящото конституционно дело № 38 от 2024 г. (и съответно на присъединените към него к.д. № 39/2024 г. и к.д. №40/2024 г.), главно поставят три въпроса: (1) дали Основният закон допуска народни представители да бъдат лица с двойно гражданство и, ако да, при какви условия; (2) дали са съвместими с Конституцията промените, извършени в частта относно служебните правителства; и (3) към кой момент възниква и докога продължава мандатът на народните представители с оглед основните конституционни принципи.

Вече съм имал възможност да изразя позицията си по тези въпроси в свое предходно правно мнение (по к.д. № 1 от 2024 г.). Разбирането ми само по себе си не се е променило за няколко месеца, но трябва да се отбележи, че самата ситуация днес се отличава от тогавашната. Разликата се дължи преди всичко на два фактора: първо, след произнесеното от Конституционния съд Решение № 13 от 26 юли 2024 г., част от оспорените тогава разпоредби бяха обявени за противоконституционни, а други обратно - за съвместими с Основния закон. Разглеждането на отделните разпоредби самостоятелно е невъзможно. Те са взаимнообвързани - част от предполагаемо непротиворечива система с обща логика и принципи. Така

преценката за съответствие на сега оспорените текстове следва да се направи с оглед състоянието на Конституцията след произнасянето на Конституционния съд от 26 юли 2024 г. Втората причина е свързана с натрупалата се практика през последните няколко месеца, която онагледява някои от най-сериозните недостатъци на промените, чиято конституционносъобразност се оспорва в исканията по разглежданите тук съвместно конституционни дела. За относително кратък период от време българската общественост имаше възможност да се убеди в политическата и юридическата абсурдност на част от нововъведенията в Конституцията, която е несъвместима с идеята за рационалния законодател и с принципа за правовата държава.

Мнението ми по всеки от гореизброените проблеми е следното:

I. Относно възможността лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители

Въпросът е поставен и в трите искания, като аргументите са частично припокриващи, частично допълващи се, но в крайна сметка, в посока на това чл. 65, ал. 1, изр. второ да бъде обявен за противоконституционен.

Основно доводите за това са относими към въпроса за нуждата от лоялност към държавата и нацията, съответно за евентуално нарушение на принципа за народния суверенитет. Посочват се още и аргументи, свързани с редакционни неточности във формулировката на атакуваните текстове, водещи според част от вносителите до вътрешни противоречия в разрез с принципа на правовата държава.

В правното си мнение по к.д. № 1 от 2024 г. имах възможност да кажа, че проблемът за двойното гражданство на народните представители (и на министрите) трудно може да получи безусловен и категоричен отговор.

Това се дължи преди всичко на наличието на логични и сериозни аргументи и в двете посоки. От една страна, действително гражданството е формалният критерий, който се намира в основата на идеята за принадлежността към нацията, а принципът за народния суверенитет предполага властта да се упражнява от народа (пряко или чрез неговите представители) и в негова полза. Гражданството, освен юридическо измерение - определени права и задължения, безспорно има и политически характер, който се изразява предимно в политическа лоялност към държавата, чийто гражданин е лицето. Наличието и на друго гражданство донякъде поставя под съмнение възможността на лицето, дори и при най-доброто му желание, да съвместява интересите на две различни държави, упражнявайки властнически правомощия от името на една от тях. От друга страна обаче, трудно можем да възприемем и възгледа, че лицата с двойно гражданство автоматично следва да бъдат изключени от българския народ. Нито наличието на единствено българско гражданство е безусловна гаранция за лоялност към държавата и нацията, нито пък двойното гражданство може да се разглежда като абсолютно основание за несъвместимост с упражняването на мандата на народен представител.

Оказа се, че тази двойственост на проблема намери в някаква степен отражение и в мотивите на постановеното от Конституционния съд решение № 13 от 26 юли 2024 г. или по-точно в липсата на такова по конкретния въпрос, поради неформирането на мнозинството в която и да е от двете възможни посоки.

Струва ми се обаче, че е време тази ситуация да бъде преодоляна и решение да бъде взето. Положението на неопределеност намирам за крайно нежелателно и вярвам, че трябва да се намери мнозинство в КС, което да даде категоричен отговор на поставения повторно въпрос.

От своя страна, смятам, че от двете възможни позиции, изразени последователно и логично от конституционните съдии, участващи в к.д. № 1 от 2024 г., вземайки предвид и аргументите, посочени в исканията, провокирали образуването на настоящото дело, то превес следва да получи възгледът за противоконституционността на чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията. Освен множеството изтъкнати и представени доводи в тази насока, позволявам си да изтъкна и още един, който ми се струва особено важен и нов спрямо ситуацията преди поставеното решение № 13 от 2024 г. В последните изменения на Основния ни закон по отношение на двойното гражданство бяха направени две съществени изменения - първото, касаещо народните представители, за което става дума тук, а второто беше относно членовете на Министерския съвет. Макар да нямаше мнозинство по отношение на въпроса за народните представители с двойно гражданство, то съвсем не такава беше ситуацията относно чл. 110, въведен чрез § 9 от ЗИД на КРБ и обявен за противоконституционен като невалиден. Съдиите изразители на позицията, че Основният закон допуска за народни представители да бъдат избирани и лица, които притежават и друго, освен българското, гражданство, паралелно с това отхвърлиха приложението на същата логика по отношение на членовете на Министерския съвет. Аргументите им, по същество, не са по-различни от тези, които се изтъкват относно евентуалната противоконституционност на чл. 65, ал. 1, изр. второ. Единственото направено разграничение е свързано с това, че министрите, освен част от Министерския съвет, са и еднолични държавни органи и като такива провеждат държавната политика в съответните ресори. Този нюанс ми се струва твърде незначителен, за да обоснове противоположни изводи относно членовете на МС и народните представители. Ако двойното гражданство е в конфликт с принципа на народния суверенитет при едните, то такава противоречие съществува и при другите. Действително Народното събрание е колективен орган и, на практика, никой народен

представител не е в състояние да взема самостоятелни решения, а волята на органа се изразява чрез съответните мнозинства. Факт е обаче също така, че нееднократно в историята на българския парламентаризъм сме били свидетели на ключови решения, приемани с мнозинство от няколко гласа, а понякога дори зависещи от един-единствен глас. С други думи, смятам, че последователното решение с оглед вече установената конституционна недопустимост членове на Министерския съвет да имат двойно гражданство е същото да бъде прогласено и по отношение на народните представители.

II. Относно реда за назначаване на служебно правителство

Въпросът отново е поставен и в трите искания, като основните аргументи, които намирам за относими към случая са в две посоки: твърди се, на първо място, че промяната на чл. 99, ал. 5 от Конституцията представлява промяна на формата на държавно управление и съответно е в компетентността на Великото Народно събрание, а едновременно с това се посочва според вносителите, че е нарушен принципът за правовата държава.

Вече съм имал повод да изразя позицията си по поставения проблем (вж. правно мнение Д.Н. по к.д. № 1 от 2024 г.) и не намирам за уместно да я преповтарям в подробности. Ще си позволя единствено да кажа, че както преди няколко месеца, така и сега изцяло се солидаризирам с доводите на вносителите. Смятам, че са разумни, юридически и житейски оправдани и конституционно основателни. Мисля, че дори практиката за този кратък период от време, в който чл. 99, ал. 5 КРБ имаше възможност да намери приложение, недвусмислено показва неговата правна и политическа абсурдност, напълно несъвместими с принципите на съвременния конституционализъм и ярко противопоставящи се на идеята за рационалния парламентаризъм. Нововъведеният модел не само коренно променя ролята на българския президент и мястото му сред останалите основни държавни

органи в период на криза, а и реално поставя редица други въпроси, които трудно могат да получат разумен отговор, т.е. създава се голяма степен на правна несигурност в противоречие с принципа на правовата държава. Както стана ясно и на практическо, освен на теоретично ниво, напълно възможно е президентът да е лишен от какъвто и да е избор, поради нежеланието на част (или на всички) от изброените в чл. 99, ал. 5 от Конституцията лица. В тази хипотеза президентът реално не може да влияе върху процеса или в твърде малка степен, а понякога е мислимо дори да е в обективна невъзможност да назначи служебно правителство. От това пък произтичат неясноти, свързани с насрочването на нови избори - действие, което логически и времево би трябвало да следва назначаването на служебно правителство, съответно за това кой организира и провежда тези избори и прочие.

Така, от една страна, оспорената разпоредба създава твърде голяма неяснота относно нейното реално приложение. Тази несигурност трудно може да бъде преодоляна с обикновено тълкуване, в това число и от самия Конституционен съд, без да се стигне до изопачаване на смисъла, вложен в текста от конституционния законодател, а това я прави несъвместима с принципа на правовата държава. От друга страна, съществената промяна в ролята на президента в период на криза - от решаващ фактор в обикновен администратор на процедурата - води до изменение на баланса между властите, заложен изначално в Основния ни закон, и съответно засяга формата на държавно управление. Струва си да се напомнят и два други факта: първо, за разлика от други парламентарни модели, в нашия е предвиден пряк избор на президента от гражданите. Това му придава допълнителна демократична легитимност и донякъде обяснява неговата по-скоро активна политическа позиция, особено в период на политически сътресения, като своеобразен стабилизиращ фактор. Също така трябва да се

отбележи и това, че всички изброени в чл. 99, ал. 5 от Конституцията потенциални министър-председатели имат една обща характеристика - всички те се избират от Народното събрание. Това е още едно основание да се твърди, че има сериозно дебалансиране на отношенията между основните държавни органи, в случая между президента и парламента. Не обсъждам и смятам за ирелевантно дали засилването на парламента за сметка на президента е правилно и разумно или не. Твърдя обаче, че то безспорно съществено променя ролята на всеки от двата органа и значително се различава от първоначалния замисъл на българския конституционен законодател, приел Основния ни закон през 1991 г. Това означава, че само Велико Народно събрание е компетентно да преразгледа този въпрос, а изменението му от обикновено Народно събрание, макар и с квалифицирани изисквания, следва да бъде обявено за противоконституционно.

III. Относно момента, в който възниква мандатът на народните представители и неговата продължителност

Въпросът е поставен единствено в искането на президента Румен Радев и основно се състои в следното: кой е моментът, в който започва мандатът на народните представители, съответно се прекратява този на членовете на предходната легислатура? И, в допълнение към това, как се гарантира продължителността на парламентарния мандат в съответствие с посоченото в Основния закон?

Двата въпроса са, на пръв поглед, по-скоро технически. В този смисъл, не споделям възгледа на вносителя, че предвиденото в чл. 64, ал. 4 правило, а именно това, че пълномощията на предишното Народно събрание се прекратяват с полагането на клетвата на новоизбраните народни представители нарушава принципа за народния суверенитет. Значително по-убедителни обаче ми звучат останалите доводи, преди всичко относими

към множеството вътрешни противоречия и неясноти, които се появяват в конституционната уредба след последните изменения на Основния закон. Не става ясно кой е моментът на полагане на клетва, тъй като е възможно един или няколко от новоизбраните народни представители да не положат такава на първото свикано заседание на Народното събрание, съответно не е ясно какво следва от това. Не става ясно как точно се гарантира продължителността на мандата на народните представители така, както тя е изрично посочена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Не е никак ясно и това как се съчетават и дали изобщо това е възможно атакуваните разпоредби относно непрекъсваемостта на парламента с други действащи разпоредби на Основния закон, например по отношение на чл. 160, ал. 3 КРБ, засягащ Великото Народно събрание.

Антиномията не е неестествено състояние за правото, но е крайно нежелателно. Когато обаче има сблъсък между норми, съдържащи се в Конституцията, които трудно могат да намерят логично и лесно предвидимо решение, то това е нетърпимо от гледна точка на принципа на правовата държава. Неяснота вероятно може да има във всеки езиков акт, но поредицата от тежки неточности и противоречия, какъвто според мен е настоящият случай, преминава прага на конституционно допустимото.

Подкрепям позицията на вносителя по к.д. № 40/2024 г. в частта, в която моли конституционните промени в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, въведени с §2 от ЗИД на КРБ, да бъдат обявени за противоконституционни.

С уважение: д-р Дилян Начев