

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

1

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. д. н. Райна Николова

Относно:

Конституционно дело № 38/2024 г. и присъединените към него за съвместно разглеждане и решаване конституционно дело № 39/2024 г. и конституционно дело № 40/2024 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) и чл. 20а, ал. 3 и чл. 21, ал. 1 и ал. 5 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд (КС) и във връзка с Определения от 19 декември 2024 г. на Конституционния съд на Република България представям своето правно мнение по предмета на конституционно дело (к. д.) № 38 от 2024 г.

Делото е образувано на 15 ноември 2024 г. по искане на 55-ма народни представители от LI-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 3 и 7, т. 1 (относно чл. 99, ал. 5, изр. второ) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ЗИД на Конституцията). Към него са присъединени за съвместно разглеждане и решаване к. д. № 39 от 2024 г., образувано на 15.11.2024 г. по искане на 53-ма народни представители от LI-ото 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 2023 г.; ЗИД на Конституцията), както и к. д. № 40 от 2024 г., образувано на 21.11.2024 г. по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, чл. 65, ал. 1, изр. второ, чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ЗИД на Конституцията).

След произнасянето на КС на Република България по к. д. № 13 от 2024 г. в най-висшия национален нормативен акт се запазиха правни положения, които предизвикват сериозно неодобрение не само сред професионалната общност. Без да се отклонявам от направения вече анализ по темата от миналата година, ще направя някои допълнения, които намирам за съществени.

1. Оспорване на § 2 от ЗИДК (чл. 64, ал. 2-4)

Промяната въвежда непрекъсваемост в дейността на Народното събрание. Историкоправният анализ показва, че в три легислатури (XXXVI Народно събрание, XXXVIII Народно събрание и XXXIX Народно събрание) са внасяни предложения за изменение и допълнение на Конституцията, свързани с промени в чл. 64 от КРБ, които завършват неуспешно¹. Мотивите за внасянето на нови редакции се съдържат в непълнотата на Основния закон, позволяваща държавата да остане без парламент за известен период от време². В тези опити за подобряване на конституционната норма не е била намерена точната формулировка. Тридесет години по-късно това се случва.

Прекъсването на дейността на постоянния законодателен орган на страната в периода между неуспешно проведена процедура на възлагателен мандат и произвеждането на нови избори е отстранено с промяната на чл. 64, ал. 4 от Конституцията. Това положение рефлектира и върху съдържанието на ал. 2 и ал. 3 на чл. 64.

Конституирането на Народното събрание като държавен орган е сложен фактически състав, който включва няколко етапа:

- 1) произвеждане на честни и демократични избори;
- 2) преброяване на гласовете след края на изборния ден от секционните избирателни комисии;
- 3) определяне на резултатите от районните избирателни комисии след края на изборния ден;
- 4) разпределение от Централната избирателна комисия (ЦИК) на мандатите за всяка партия и коалиция на национално ниво;
- 5) разпределение от ЦИК на мандатите в многомандатните изборни райони между спечелилите мандати партии или коалиции;
- 6) преразпределение от ЦИК на броя на предварително получените мандати от партиите и коалициите в многомандатните изборни райони и окончателно разпределение на мандатите за народни представители в многомандатните изборни райони;
- 7) персонифициране на мандатите по кандидатски листи според броя на получените валидни предпочитания (преференции) и подреждането на кандидатите в листата;
- 8) кандидатите за народни представители, избрани в два многомандатни изборни района, са длъжни в едномесечен срок от узнаването писмено да заявят в Централната избирателна комисия в коя листа желаят да останат избрани;
- 9) свикване на Народното събрание от президента на републиката;
- 10) откриване на заседанието от най-възрастния народен представител, и

¹ 1) вх. № 102-33-7/19.01.1993 г.; 2) вх. № 102-33-146/18.03.1993 г.; 3) вх. № 102-33-300/20.05.1994 г.; 4) вх. № 102-33-417/1.08.1994 г.; 5) вх. № 954-01-23/30.01.2009 г.

² „Според тях (вносителите – Р. Н.), това е в противоречие с чл. 1, ал. 1 и чл. 74 от Конституцията, че парламентарната държава не може да остава без парламент дори за точно определен срок“. Аргументите се отнасят до непрекъсваемостта на законодателната власт: „Според вносителите, Конституцията в чл. 111, ал. 3 утвърждава принципа за непрекъсваемост на дейността на изпълнителната власт, като предвижда възможността Министерският съвет, в случаите на прекратяване на правомощията му, да изпълнява функциите си до избирането на нов МС. И след като за този орган въпросът е решен в положителен смисъл, на още по-голямо основание този принцип би следвало да се отнася до народните представители, формиращи върховния законодателен орган на страната. Според тях, идеята за непрекъсваемостта на дейността на НС се свързва и с чл. 74 от Конституцията, съгласно който парламентът е постоянно действащ орган“. Паунов, Х. Ревизия на Конституцията на Република България. София: Феня, 2013 г., с. 98 – 103.

11) полагането на клетва от народното представителство и встъпване в длъжност.

Завършващият, последен юридически факт по конституиране на Народното събрание като държавен орган, е полагането на клетвата на депутатите, а не изборите. От момента на затваряне на изборните урни до заклеването на народните представители е налице един фиктивен законодателен орган. Същинското овластяване с правомощия настъпва след полагането на клетвата на народните представители, когато в пълен състав като колегиален (колективен) орган, Народното събрание може да взема решения, след като си избере председател. Така последните легислатури показваха продължителни опити за избор на председател, без да се прекратява първото заседание на новия държавен орган. Хипотезата е сходна с тази на конституирането на общинския съвет по Закона за местното самоуправление и местната администрация – също представителен орган. С тази разлика, че „ако в продължение на три месеца общинският съвет не проведе заседание, правомощията му се прекратяват с решение на общинската изборителна комисия и в тримесечен срок се произвеждат нови избори за общински съвет“ (чл. 27, ал. 1, изр. 1 от ЗМСМА).

Създаденият български конституционен модел показваше недостатък относно непрекъсваемостта в дейността на този орган на държавната власт. Правителството няма мандат и поради това изпълнителната власт се ползва с континуитет. Същото се отнася и до съдиите и прокурорите, които упражняват съдебната власт безсрочно. По досегашната практика в продължение поне на 70 дни, въпреки изричните предписания на чл. 74, изр. 1 и чл. 1, ал. 1, изр. 2 от КРБ, Народното събрание на Република България не функционираше. Новата редакция напълно отстранява това несъвършенство на българското конституционно устройство. Това се случва на шестия път и 30 години след първия опит.

1.1. Кой от изброените 11 етапа трябва да избере конституционният законодател е въпрос на национален нормативен подход. Сравнителноправният анализ на някои примери показва различни характеристики на създадените в това поле на действие традиции:

а) В чл. 64 на устава на Кралство Нидерландия от 1815 г. е заложено следното нормативно решение:

- „1. Всяка от камарите може да бъде разпусната с кралски указ.
2. Решението за разпускане трябва да включва и задължение за провеждане на нови избори за разпуснатата камара и свикване на новоизбраната камара в срок от три месеца.
3. Разпускането влиза в сила в деня, в който се свиква новоизбраната камара.
4. Законът определя мандата на Камарата на представителите, действаща след разпускането; мандатът не може да надвишава пет години. Мандатът на Сената, действащ след разпускане, приключва в момента, в който би приключил мандатът на разпуснатата камара“.

Избраният момент е този на свикването на парламента.

б) Федералният конституционен закон на Република Австрия от 1920 г. съдържа друг модел:

„Мандатът на Националния съвет е пет години, считано от деня на първото му заседание, но във всички случаи до деня, в който заседава новият Национален съвет“ (чл. 27, ал. 1).

Избраният момент е този на първото парламентарно заседание.

в) Конституцията на Република Италия от 1947 г. предвижда гаранции за постоянно функциониране на органа на законодателната власт:

„Пълномощията на предишните камари се осъществяват до свикването на новите камари“ (чл. 61, ал. 2).

Избраният момент е този на свикването на парламента.

г) Основният закон на Федерална република Германия от 1949 г. определя момента на конституирането на новия законодателен орган така:

„Бундестагът се избира за срок от четири години при спазване на следните разпоредби. Мандатът му се прекратява със свикването на нов Бундестаг“ (чл. 39, ал. 1).

Избраният момент е този на свикването на парламента.

д) Конституционната формула за конституиране камарите на парламента на Кралство Испания от 1978 г. показва следните особености:

„Конгресът на депутатите се избира за срок от четири години. Мандатът на депутатите приключва четири години след избирането им или в деня на разпускането на Камарата“ (чл. 68, ал. 4).

„Изборите се провеждат между тридесет и шест дни и шестдесет дни след края на мандата. Избраният конгрес се свиква в срок от двадесет и пет дни след провеждането на изборите“ (чл. 68, ал. 6).

Механизмът за непрекъсваемост на функциите на законодателния орган е предвиден в чл. 78:

„1. Във всяка камара има постоянна комисия, състояща се от най-малко двадесет и един членове, които представляват парламентарните групи пропорционално на числеността им.

2. Постоянните комисии се председателстват от председателя на съответната камара и имат функциите, предвидени в член 73, функцията да поемат правомощията, съответстващи на камарите, в съответствие с членове 86 и 116, в случай че камарите са разпуснати или мандатът им е изтекъл, както и функцията да гарантират правомощията на камарите, когато те не заседават.

3. При изтичане на мандата им или в случай на разпускане постоянните депутати продължават да изпълняват функциите си до конституирането на нови Генерални кортеси“.

„Задължение на Краля е да свиква и разпуска Генералните кортеси и да насрочва избори при условията, предвидени в Конституцията“ (чл. 62, б. „б“).

Избраният момент на конституирането на новия парламент е този на свикването му.

Сравнителноправният анализ показва, че последните изменения на българската конституция са въвели австрийския образец на конституиране на новата законодателна легислатура.

1.2. На мандатния представителен орган трябва да се осигури темпорална функционална приемственост, с оглед постоянният му характер. Това може да се уреди по различен начин, както видяхме от няколко представени възможности. Българският законодател е предвидил свой вариант, който е в пълен синхрон с чл. 74, изр. 1 от КРБ: „Народното събрание е постоянно действащ орган“.

1.3. В искането на президента на републиката по настоящото дело за обявяването на разпоредбите в чл. 64 за противоречащи на Основния закон се привеждат аргументи от досегашната практика на КС (Тълкувателно решение № 8 от 1993 г. по к. д. № 5 от 1993 г.; Тълкувателно решение № 5 от 2001 г. по к. д. № 5 от 2001 г.; Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22 от 2003 г.; Тълкувателно решение № 14 от 2013 г. по к. д. № 17 от 2013 г.). Те поставят тезата за отмяна на промените в контекста на нормативната уредба до 2023 г. Казусът до измененията е един и при неговото тълкуване е допустимо да се използва практика на Конституционния съд към неговото съдържание преди промените. Когато юридическата основа на казуса се променя, както е в конкретния случай, не е приемливо към новото правно положение да се прилага неактуална вече интерпретация и от нея да се правят изводи за съвсем различна правна уредба.

Извод: §2 (чл. 64, ал. 2-4) не противоречи на Конституцията на Република България.

2. Оспорване на § 3 (чл. 65, ал. 1, изр. 2) от ЗИДК, позволяващ двойно гражданство на народните представители и въвеждащ ценз за уседналост

С параграф 3 от ЗИДК 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“. Отпаднало е условието „който няма друго гражданство“ и е въведен ценз за уседналост.

Нормата на чл. 65, ал. 1, изр. 2 има отношение към принципа на народния суверенитет, принципа на равенство на гражданите и принципа на правовата държава.

С поправката бе засегнат персоналният състав на законодателния орган като негова същностна характеристика. Тестът за материална конституционност на извършените промени показва, че като допуска съставът на законодателния орган (народните представители) да има двойно гражданство, XLIX Народно събрание не съблюдава напълно предвиденото в Тълкувателно решение № 3 по к. д. № 22 от 2002 г. на КС изискване да се запази формата на държавно управление във връзка с организацията и статута на конституционно създаден орган: „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“. По този начин конституционният законодател е позволил всички 240 народни представители да имат двойно гражданство. След като е допуснал тази възможност, той е приравнил статута на българския законодателен орган с този на Общото събрание на Организацията на обединените нации. Споделям аргументите, съдържащи се в исканията до КС за обявяване на противоконституционност. В тях прецизно се разкриват полаганите през годините усилия да се отстоява политическата и правна връзка на лицата, заемачи най-висшите държавни длъжности, в съответствие с националния интерес и национална сигурност, както и тези по повод позоваването на практиката на Съда на ЕС при запазване на националната лоялност на заетите в публичния сектор граждани на ЕС. Тази конституционна поправка е в противоречие с чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

На друго основание може да се направи извод за несъответствие с Конституцията на извършената промяна. Основно предназначение на държавните органи, независимо от тяхното наименование, структура и правомощия, е осъществяването на една и съща власт, която според чл. 1, ал. 2 произтича от народа, а те действат от името на държавата, като я

ангажират със своята дейност. Пряко свързан с принципа на народния суверенитет е принципът на държавния суверенитет, утвърден в преамбюла и общите положения на Конституцията в чл. 1, ал. 3; чл. 2, ал. 2; чл. 9 и чл. 24, ал. 1 от КРБ (Решение № 7 от 3.05.1999 г. по к. д. № 6 от 1999 г.³). Самият КС разглежда опазването на държавния суверенитет като висша конституционна ценност (Решение № 3 от 7.03.2019 г. по к. д. № 16 от 2018 г.⁴) и определя „регулирането на съществени и устойчиви обществени отношения чрез създаване на закони [...], налагане на данъци, чрез които се осигурява функциониране на държавния апарат“ за негово проявление (Решение № 5 от 10.05.2005 г. по к. д. № 10 от 2004 г.⁵). В този смисъл допълнението в чл. 65, ал. 1, изр. 2 е в противоречие с чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Конституционният съд е имал повод да се произнесе относно значимостта на гражданството: „Омаловажаването на тази връзка (гражданството – Р. Н.) между гражданина и държавата като неотделим елемент на отношението на гражданството обезценява миналото и обезсмисля бъдещето на общността като такава“ (Решение № 16 от 27.10.2021 г. по к. д. № 18 от 2021 г.⁶). Като погледнем в най-близък регионален план, ще се окаже, че членове на изброените централни органи на държавната власт, за които длъжности до този момент се изисква притежаването единствено на българско гражданство, след приемане на предложението ще могат да бъдат едновременно български граждани и такива на Република Сърбия, Република Северна Македония, Република Гърция, Република Турция, Грузия, Руската федерация, Украйна, Румъния. Някои от изброените държави са част от НАТО и/или Европейския съюз, но някои не са. С едни водим исторически спорове, а с други даже имаме дипломатически разногласия. Предвид правомощията от най-висш порядък на Народното събрание, Министерски съвет и президента на републиката, включително и такива да се обявява война, военно и извънредно положение, свързани с управление на външната и вътрешната политика на страната, по опазване на обществения ред и гарантиране на националната сигурност, може да се открие в предложението за конституционна промяна на чл. 65, ал. 1 по-голяма заплахата за българската държавност от премахването на четири думи.

Към изложеното бих допълнила и опасенията си по повод предмета на настоящата конституционна проверка. Напълно реална хипотеза е след 2-3 години съставът на обикновено Народно събрание да включва 160 народни представители с двойно гражданство. На основание чл. 160 от КРБ няма да има пречка това квалифицирано мнозинство да реши да се произведат избори за Велико народно събрание с цел приемане на нова Конституция с неподозирано от днешна гледна точка съдържание. И историческият път на България да се преобърне по най-неочакван начин. Въпросът за институционалния интегритет е ключов за бъдещето на националната ни държава. Той няма за предмет сравнителни аналогии с други големи или малки държави, тъй като историческите, демографските и политическите условия, в които се е развивала и съществува днес съвременна България, са специфични, за да бъде допусната подобна нормотворческа авантюра.

Сред каталога от права „възможността на българските граждани да бъдат избирани за народни представители е едно от основните и с най-голяма обществена значимост

³ Обн., ДВ, бр. 41 от 4.05.1999 г.

⁴ Обн., ДВ, бр. 23 от 19.03.2019 г.

⁵ Обн., ДВ, бр. 45 от 10.05.2005 г.

⁶ Обн., ДВ, бр. 93 от 9.11.2021 г.

политическо право“ (Решение № 1 от 8.03.1994 г. по к. д. № 22 от 1993 г.⁷). Извършените промени позволяват да възникнат две различни категории народни представители: притежаващи единствено българско гражданство и притежаващи двойно гражданство. Този двоен статут ще породи неминуемо затруднения за функционирането на българския парламент в международните отношения. Намирам създаването на такова разграничение в статута на народните представители за несъответстващо на чл. 6, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ.

7

Поставеното изискване за уседналост през последните осемнадесет месеца за народните представители с двойно гражданство е дискриминационно условие и страда от същия материалноправен порок (несъобразност с чл. 6, ал. 2 във връзка с чл. 4, ал. 1 от КРБ), макар да е опит да се смекчи ефектът от драстичната конституционна промяна с въвеждането на възможността за притежаване на двойно гражданство от народните представители.

Извод: §3 (чл. 65, ал. 1, изречение второ) противоречи на Конституцията на Република България.

3. Оспорване на § 7 (чл. 99, ал. 5) от ЗИДК, който засяга начина на формиране на служебното правителство и разпускането на Народното събрание

Продължавам да поддържам вече изразеното си становище, че тази разпоредба навлиза в правомощията на учредителната власт. За мен текстът на чл. 99, ал. 5 от КРБ е дискуссионен и проблематичен. Вън от този конституционен модел на ВНС, президентът на републиката, в противоречие с изискването за баланс между институциите в тълкувателната практика на КС, е изключен от процеса на самостоятелен подбор и назначаване на служебно правителство. Вменена му е ролята на формален участник в държавното управление. Той е лишен от преценка в това отношение. Длъжен е да се съобрази със списък от висши длъжностни лица, на които да предложи да поемат ръководството на българската държава в периода на предизборната кампания. В този смисъл му е отнета съществена процесуална компетентност: „Президентът на републиката е държавен глава на страната и има важни функции в процедурата по образуване на правителство.“ (Тълкувателно решение № 14 от 12.09.1995 г. по к. д. № 23 от 1995 г.⁸).

При приемането на ЗДИК се чуваха сравнителни квалификации, доста неподходящи и неточни, че в тази хипотеза държавният глава действа в условията на „обвързана компетентност“. Оставям настрана факта, че президентът на републиката не е административен орган, за да има подобно правомощие. Но да приемем, че този термин се използва в конституционната практика относно негово правомощие спрямо органи на съдебната власт. Най-важната особеност на обвързаната компетентност като административноправен институт предполага съобразяването на административния орган с едно единствено законово изискване и президентът „поставен в условията на обвързана компетентност, [...] означава, че той не разполага с избор измежду юридически равностойни варианти“ (Тълкувателно решение № 2 от 28.03.2002 г. по к. д. № 2 от 2002 г.⁹). В конкретния

⁷ Обн., ДВ, 25 от 25.03.1994 г.

⁸ Обн., ДВ, бр. 85 от 22.09.1995 г.

⁹ Обн., ДВ, бр. 35 от 5.04.2002 г.

случай държавният глава е изправен пред избор от няколко възможности, което в никакъв случай не може да се приравни на принципа на обвързаната компетентност.

Новата норма е в нарушение с постигнатото равновесие на властите, в което участва и държавният глава: „Създателите на Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции – Народно събрание, президент, вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт. Тяхното особено място в държавната йерархия е посочено и в тълкувателно решение № 14 от 1995 г. по к. д. № 23 от 1995 г. на Конституционния съд (ДВ, бр. 85 от 1995 г.), което прогласява ненакърнимостта на материалните предпоставки за осъществяване на дейността им. Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начина на формиране, основните правомощия и баланса между тях, определени от Великото Народно събрание, са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), правовата държава (чл. 4 от Конституцията) и независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).“ (Тълкувателно решение № 3 от 2003 г.). В този материалноправен контекст разпоредбата на чл. 99, ал. 5 не съответства на чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1 от КРБ.

Механичното въвеждане на чужд конституционен образец и неговото моделиране по български модел за формиране на служебно правителство поражда сериозни възражения. Номинираните висши държавни длъжности не са подходящи за изпълнение на задачата да поемат поста по няколко причини:

Първо, става въпрос за мандатни органи или членове на такива органи. „Мандатът се определя като особена публична служба в интерес и в полза на обществото за определен срок. За конституционното право то има ясно изразено съдържание – пълномощие за осъществяване на власт. Прегледът на конституционните разпоредби, уреждащи мандат, показва, че мандат е срокът, в който държавният орган осъществява предоставените със създаването му държавни функции“ (Тълкувателно решение № 13 от 15.12.2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г.). Това ново и извънредно обстоятелство не предполага съчетаване на правомощията с тези на служебен министър-председател, избран от парламента или назначаван от президента на републиката. За да изпълни повелята на Конституцията, решилият се да встъпи като служебен министър-председател, трябва да прекрати предсрочно мандата си на основание подаване на оставка. За да възникне отново мандатното му правоотношение, Народното събрание трябва след приключване на премиерстването отново да го избере. Поражда се сложна, изпълнена с напрежение процедура. Промените в Закона за Сметната палата, Закона за омбудсмана и Закона за Българската народна банка¹⁰ относно института на несъвместимостта не са в състояние да заличат противоконституционния ефект на извършеното изменение. Въведените от Народното събрание правни институти „прекъсване правомощия само за периода, в който са назначени“ като служебен министър-председател, и „продължаване на мандат“ не са познати на административноправната доктрина.

¹⁰ И трите изменения обнародвани, ДВ, бр. 29 от 2.04.2024 г.

Второ, никое лице от този списък не е приемало да ангажира своята компетентност с цялостното управление на държавата, когато е давало съгласието си да бъде избрано от парламента на позицията председател на Народното събрание, управител или подуправител на Българската народна банка, председател или заместник-председател на Сметната палата и омбудсман или негов заместник.

Трето, подборът се прави от състава на специализирани административни независими органи с цел създаването на временен едноличен държавен орган на изпълнителната власт с обща компетентност. В това обстоятелство може да се открие проблем и ще се опитам да обясня какъв е той.

Посочването на председателя на Народното събрание като първо по ред, а вероятно, и най-желано предложение за служебен министър-председател (нова правна фигура в Конституцията) предоставя в ръцете на може би най-силно ангажираната в партийно отношение висша длъжност в държавата, доколкото се излъчва от най-голямата парламентарна група, да осъществява оперативното ръководство на страната във възможно най-политизирания период – предизборната кампания. Тази възможност противоречи на принципа на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 и ал. 3), на разделението на властите (чл. 8) и на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1). Като се има предвид основната задача, която стои пред служебното правителство – да проведе честни и демократични избори, пред личността на който и да е председател на парламента стои моралният въпрос как ще постигне една неутрална управленска среда. От тази гледна точка балансът между властите е нарушен чрез извършеното непряко обединяване на законодателната и изпълнителната власт при постоянно действащ парламент. Опасенията се запазват, като се има предвид, че председателят на Народното събрание и служебният премиер се спояват в едно цяло и се получава своеобразна синергия. За да се изпълни условието за определяне на лицето за служебен премиер, пълномощията на председателя на Народното събрание трябва да бъдат предсрочно прекратени и парламентът по общия ред да избере негов заместник (Тълкувателно решение № 19 от 15.12.1992 г. по к. д. № 28 от 1992 г.¹¹). Тази хипотеза предизвиква най-малкото неудобство. Но тя противоречи и на всякаква политическата логика – провалилият се в опита да състави редовно правителство състав на парламент излъчва своя председател, който в допълнение получава възможност да ръководи изпълнителната власт.

Следващата група от висши длъжности, на които ЗИДК поверява ръководството на страната, е тази на управителя и подуправителите на Българската народна банка (БНБ). Особеностите на този контролен финансов надзорен орган, който има за основна функция грижата за финансовата (банковата) политика на конкретен сектор на държавната власт, поражда още по-сериозни възражения от правно естество. Те са свързани със статута на националните банкови институции, каквато е БНБ, в Европейския съюз и ангажиментите на българската държава в тази насока.

„С подписването на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз¹² и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила¹³ тя (Република България – Р. Н.) става страна по учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз (с техните изменения и допълнения) и приема съдържанието им, което е първично общностно право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи,

¹¹ Обн., ДВ, бр. 103 от 22.12.1992 г.

¹² ОВ L 157, 21.6.2005 г., с. 11 – 27.

¹³ Обн., ДВ, бр. 40 от 12.05.2005 г., в сила от 12.05.2005 г.

техните компетенции и актовете им. Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България.“ (Тълкувателно решение № 3 от 5.07.2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г. на КС¹⁴). Такъв учредителен договор с международен характер е Договорът за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), превърнал се в част от националното законодателство на Република България по предвидения в Конституцията ред. Като такъв той има по-особен статут, пак въз основа на КРБ: „Международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат.“ (чл. 5, ал. 4). Нормата на чл. 99, ал. 5, изр. 2 в настоящата ѝ редакция е противоконституционна.

От момента на присъединяване към ЕС, управителят на БНБ става член на Генералния съвет на Европейската централна банка (ЕЦБ), която е основната институция на валутния съюз със седалище в гр. Франкфурт на Майн, а когато България стане член на еврозоната, той ще бъде и в състава на Управителния съвет на Европейската централна банка. Две разпоредби: чл. 130 от ДФЕС и чл. 7 (Протокол № 4) от устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка изключват поставянето в зависимост на ръководния екип на БНБ от каквито и да било влияния, включително и вътрешнополитически: „При упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени им в съответствие с Договорите и Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ, нито Европейската централна банка, нито национална централна банка, нито някой от членовете на техните органи за вземане на решения имат право да искат или да приемат указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, *от правителство на държава-членка или от някой друг орган* (к. м. – Р. Н.). Институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, както и правителствата на държавите-членки се задължават да спазват този принцип и да не се стремят да оказват влияние върху членовете на органите за вземане на решения на Европейската централна банка или на националните централни банки при изпълнение на техните задачи.“ Нещо повече. С помощта на чл. 131 от ДФЕС са заложени гаранции за изпълнението на това изискване: „Всяка държава-членка гарантира, че нейното национално законодателство, включително уставът на централната ѝ банка, е в съответствие с разпоредбите на Договорите и с Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ“. Вместо да осигури спазването на това правило, XLIX Народно събрание го погазва. Приемам, че тази част от ЗИДК нарушава ангажимента на България да участва в изграждането и развитието на Съюза (чл. 4, ал. 3) като израз на принципа на правовата държава, което е в противоречие и с чл. 5, ал. 4 от КРБ.

Относно възможността за избор на председателя на Сметната палата и неговите заместници смятам за недопустимо национален централен административен орган, ангажиран с контрола за изпълнението на бюджета и на други публични средства и дейности съгласно устройствения на Палатата закон и международно признатите одитни стандарти, да бъде намесван в политическите процеси и да бъде поставян в позиция да контролира сам себе си, след като приключат ангажиментите му на служебен министър-председател.

По своя замисъл омбудсманът и неговият заместник са контрапункт на административните органи, включително и министър-председателя (служебен премиер).

¹⁴ Обн., ДВ, бр. 61 от 13.07.2004 г.

Омбудсманът е обществен защитник, който насърчава и защитава правата на човека и основните свободи. Несъвместимостта в правното положение на тези два различни административни органа се съдържа в статута и правомощията на омбудсмана, на когото държавните органи (служебен министър-председател) са длъжни да предоставят информация, поверена им по служба, и да му оказват съдействие във връзка с жалбите и сигналите, които са изпратени до него. Противоречието се изразява и в правомощието на омбудсмана да прави проверки по постъпилите жалби и сигнали в тези органи; да отправя предложения и препоръки за възстановяване на нарушените права и свободи пред съответните органи, техните администрации; да прави предложения и препоръки за отстраняване на причините и условията, които създават предпоставки за нарушения на правата и свободите, включително предложения за промени в нормативната уредба. Той осъществява и функциите на Национален превантивен механизъм. До вчера лицето е изпълнявало всички тези правомощия, а от следващия ден заема поста, с който понякога е водил спорове, заради които може да е сезирал и Конституционния съд.

На следващо място, това макар и временно институционално раздвоение поставя и въпроса за дискриминационното отношение на ЗИДК, с което въвежда изискване само и единствено определени висши длъжностни лица да заемат поста на служебен министър-председател, за разлика от премиера на редовното правителство, излъчено от Народното събрание. Застъпвам становището за несъответствие с чл. 6, ал. 2 от КРБ по признак „обществено положение“. Като имаме предвид утвърдената тълкувателна практика на КС, че статутът на редовното правителство и този на служебното правителство са еднакви, оказва се, че при формирането на служебното правителство се поставя допълнително изискване към кандидата за премиер – да заема някоя от посочените длъжности. Това е в противоречие и с чл. 110 от КРБ, който не поставя подобно условие.

Извод: В материалноправен аспект § 7 (чл. 99, ал. 5) противоречи на Конституцията на Република България.

4. § 8 (чл. 102, ал. 3, т. 3) от ЗИДК, който засяга отмяна на правомощие на президента да издава указ за разпускане на Народното събрание

Продължавам да заемам изразената вече позиция, че досегашното правомощие на президента да издава укази за разпускане на Народното събрание не предполагаше приподписването на тези актове от министър-председателя или от министър, защото „без съмнение са насочени директно към сферата на парламента като носител на законодателна власт и се отнасят до взаимоотношения между президента и тази власт“ (Тълкувателно решение № 13 от 25.07.1996 г. по к. д. № 11 от 1996 г.).

Извод: § 8 (чл. 102, ал. 3, т. 3) от ЗИДК не противоречи на Конституцията на Република България.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание изложените от мен по-горе съображения от материалноправно естество изразявам мнение, че Конституционният съд следва да установи и да обяви противоконституционност на § 3 (чл. 65, ал. 1, изречение второ) и на § 7 (чл. 99, ал. 5) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), поради противоречието им с чл. 1, ал. 2 и ал. 3; чл. 4, ал. 1 и ал. 3; чл. 5, ал. 4; чл. 6, ал. 2; чл. 8; чл. 11; чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

12

20.01.2025 г.

С уважение,

проф. д. н. Райна Николова