

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Образуване р.г. № 40
Извънреден съд КС - 2024
Съдия Борислав Велазков
21.11.2024

ИСКАНЕ

от

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за обявяване 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, въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1, във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 и чл. 153 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни 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, въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

1. Липса на произнасяне с решение по същество или акт за недопустимостта на направеното искане

С Решение № 13 от 26.07.2024 г. по к.д. № 1/2024 г., поради непостигане на изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение, Конституционният съд отклони исканията 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, въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Принципно е положението, че когато е налице едно процесуално допустимо искане съобразно чл. 149-150 от Конституцията, Конституционният съд (КС) може да упражни своята компетентност и да осъществи правомощията си само ако постигне изискуемото мнозинство по въпроса, по който е сезиран (Сталев, Ж., Конституционният съд и правното действие на неговите решения. Сиби, 1996, с. 115). Необходимото мнозинство за постановяване на решенията и определенията на КС е 7 съдии (чл. 151, ал. 1 от Конституцията, вр. чл. 15, ал. 2 от Закона за Конституционен съд). Не е ли постигнато това мнозинство не настъпват правните последици от актовете, за които това мнозинство се изисква. Това положение произтича от статута на този орган като „колегиален орган“, чиито правомощия той осъществява след провеждане на заседания.

На 08.01.2024 г. и 11.01.2024 г. КС е сезиран с искания, които включват и противоконституционността 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 от Конституцията. Тъй като с крайния акт по делото исканията не бяха нито уважени, нито отхвърлени, поради непостигнато мнозинство от 7 съдии в полза на уважаването или в полза на отхвърлянето им (чл. 151, ал. 1), липсва произнасяне по съществуването на спора (чл. 14, ал. 2 от ЗКС). От тук и въпросът за съответствие на атакуваните разпоредби, за чиято противоконституционност не е постигнато мнозинство остава открит, защото не е преграден със сила на пресъдено нещо. В частта на посочените разпоредби двете искания остават процесуално допустими, доколкото са налични произнасяния на КС, с които той изрично е решил, че е компетентен да се произнесе съобразно чл. 19, ал. 1 от ЗКС. От друга страна, липсват последващи актове, с които исканията в тази им част са счетени като процесуално недопустими (чл. 21, ал. 6 от ЗКС; чл. 35 от ПОДКС).

Изрична е и волята на конституционните съдии, обективизирана в диспозитива на Решение № 13 от 26.07.2024 по к.д. № 1/2024 г., да отклонят исканията в частите, за които не е постигнато необходимото мнозинство, а не да ги отхвърлят.

Необходимостта отново да бъде сезиран КС произтича и от редица нови обстоятелства, които, от една страна, са свързани с нови хипотези на противоречиво правоприлагане, а от друга – с последиците от действието на Решение № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г., в частта, с която се възстановяват предходни текстове, които имат отношение към повторно оспорваните с настоящото искане разпоредби. Посредством повторното сезиране ще се даде възможност да бъдат изяснени редица спорни моменти във връзка с прилагането на въпросните разпоредби.

Поради тези причини считам, че КС е компетентен да упражни правомощията си по чл. 149, ал. 1 т. 2, във връзка с чл. 153, като се произнесе относно противоконституционността 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 ЗИД КРБ (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

2. Обхват на конституционния контрол върху промените

Конституционният контрол върху ревизии на Основния закон е винаги ограничен до определени въпроси, като критериите за решаването им са винаги установени в действащата конституция (Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г., Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7/2005 г., Решение № 7 от 2006 г. по к.д. № 6/2006 г. Решение № 8 от 2006 г. по к.д. № 7/2006 г. Решение № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г.). Както се изразява самата конституционна юрисдикция [в] *своята цялост преценката за конституционност на така извършени промени е преценка дали те са легитимни в степен, съответстваща на легитимността на Основния закон, основана на политическия консенсус на суверена (конституиран в учредителна власт чрез Велико народно събрание), който го създава, и следователно тя има като референтен този конституционен текст, който е действал към и до момента на влизане в сила на оспорените промени, приети от обикновено Народно събрание в ролята му на производна учредителна власт* (Определение от 8 март 2024 г по к.д. № 1/2024).

Имайки предвид обвързващите мотиви на Решение № 13 от 2024 по к.д. № 1/2024 г., с които се аргументира установяването на противоконституционност на промените,

имплементирани в разпоредбите на Глава шеста от Конституцията, може да се поддържа, че КС прилага един по-широк обхват на контрола, включително за съвместимост на ревизията с ценности, които Съдът и самата Конституция са припознали като положения, *за които може да се твърди, че отразяват базов обществен консенсус и на това основание не могат да бъдат отменяни или изменяни от инцидентни (макар и завишени и процедурно обременени) мнозинства* (Вълчев, Д., Правно мнение по к.д. № 1/2024 г. и к.д. № 2/2024 г.). В този смисъл, споменатият по-широк обхват на контрола е оправдан и приложим и за 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.

3. Основателност

Считам, че 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, въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), по отделно и в своята взаимовръзка са в несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 153 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията. В подкрепа на това навеждам следните съображения.

3.1. Относно продължителността на мандата на народните представители

С оспорваните промени се въвежда правилото, че клетвата на новоизбраните народни представители прекратява пълномощията на предишното НС. Премахва се саморазпускането на парламента при изтичане на 4-годишния срок на неговите пълномощия (чл. 64, ал. 2-4). Избори за ново Народно събрание (НС) ще се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото (чл. 64, ал. 3).

Подмяне на момента на прякото упълномощаване на народното представителство от титуляра на държавната власт

Правилото, че полагането на клетвата на новоизбраните народни представители прекратява пълномощията на предишното НС променя установеното през годините положение, че началото на мандата на парламента и мандатите на народните представители като част от него започват да текат от деня на изборите (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г.). Предимството началото да се отнася към момента на избора е в неговата яснота и автоматизъм. Това правило осигурява функционирането на държавата като република с парламентарно управление (Неновски, Н., Конституцията: актуални въпроси на теорията и практиката, Сиби, 2002, с. 107). Ясното начало предопределя и края на мандата – последният ден от срока на законодателния орган; или ако той бъде разпуснат преждевременно – датата на разпускане. Спрямо този срок в общия случай се определяше и датата на изборите, от която мандатът на следващото НС започваше да тече, като така се гарантираше водещата роля на суверена да бъде източник на всяка конституционна власт (чл. 1, ал. 2). *Между народа в лицето на избирателите и Народното събрание като предвиден в Конституцията орган възниква пряка връзка на упълномощаване. Политическата воля на избирателите (конституентите), изразена чрез упражняване на пряко избирателно право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията), учредява Народното събрание [...] Няма друг акт, освен изборът, който делегира власт*

на парламента (Решение № 5 от 2001 г. по к.д. № 5/2001 г.). *Принципът на народен суверенитет е елемент на нормативното ядро на Конституцията, в която е изразен ценностният консенсус за организация и функциониране на обществото и държавата* (Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.).

Заместването на избора с момента на клетвата на народните представители като начало на мандата игнорира легитимното овластяване на титуляра на държавната власт. По същество това е лишаване на избраните от суверена лица от статуса на народен представител за времето от случилия се избор до евентуалната им клетва. Поради тези причини поддържам, че промените в чл. 64, ал. 4, вр. ал. 2 и 3 от Основния закон са в несъответствие с основополагащия демокрацията принцип на народния суверенитет, който е и неизменна част от формата на държавното управление (чл. 158, т. 3).

Несъгласуване на мандата на парламента с индивидуалните мандати на народните представители

Общата хипотеза е, че продължителността на мандата на всеки народен представител поначало съвпада с легислатурата на НС, определена в чл. 64, ал. 1 от Конституцията (Решение № 8 от 1993 г. по к. д. № 5/93 г.). Прекратяването пълномощията на НС прекратява мандатите на всеки депутат. По новия режим прекратяването на правомощията на парламента винаги ще става с клетвата на новоизбраните народни представители. Клетвата е индивидуално изискване по отношение на всеки народен представител, поради което полагането ѝ е негово задължение и необходимо условие той да може да изпълнява мандата си. Стъпвайки на буквата на чл. 64, ал. 4 от Основния закон, следва, че от волеизявленията на 240 новоизбрани народни представители ще зависи прекратяването на пълномощията на действащото НС. Новоизбраните народни представители обаче не продължават мандата на предишните, поради което е откъд всякаква логика, че именно тяхната клетва ще го прекратява. Житейски възможно е на първото заседание някой от новоизбраните депутати да не положи клетва или да я положи по-късно, като в тези случаи формулировката на чл. 64, ал. 4 създава предпоставки за неясноти и противоречиви тълкувания. Независимо кой е моментът на началото на мандата, новоизбраният парламент се конституира с първото му заседание, което е необходимо условие, за да се случи клетвата на новоизбраните народни представители. По тази причина в повечето държави, които са възприели непрекъсваемост на народното представителство, край на една легислатура и началото на новата се отнася към първото заседание, а не към клетвата (Германия, Полша, Унгария). Като установява за критерий за края на мандата момента на клетвата на новоизбраните депутати вместо първото заседание, конституционният законодател създава неясноти, свързани с изпълнението както на индивидуалните мандати, така и на мандата на целия парламент.

В случаите на чл. 72, ал. 1-3, чл. 66, чл. 149, ал. 1, т. 7 прекратяване на пълномощията на народен представител е по силата на действието на акта на КС или на НС (Решение № 14 от 2013 г. по к. д. № 17/2013 г.), които имат своето отношение към избора, а не към встъпването. В тези случаи началото на мандата на избрания народен представител съвпада с издаването на решението на Централната избирателна комисия за обявяване за избран на съответния встъпващ на съответното място. Изводът е, че логичното начало на индивидуалния мандат на всеки депутат и на цялото парламентарно тяло се дава с избирането от народа. Това предопределя и логиката на прекратяване на пълномощията на народен представител на индивидуално основание и „обявяването на избран друг“ на негово място (чл. 72, ал. 1-2).

Възможности за заобикаляне на конституционно определения от първичната учредителна власт срок на пълномощия на Народното събрание

До VI-та поправка срочното прекратяване на пълномощията беше предопределено от точно установения в Конституцията срок, а по отношение на точното му спазване задължените органи бяха поставени в положение на обвързана компетентност. Началото и краят на мандата на парламента бяха обвързани от прякото действие на конституционните норми, без те да зависят от някакви странични на същината на мандата обстоятелства или от други субекти – от волята на народните представители или на държавния глава. De jure прекратяването на мандата съвпаднаше с фактическото му разпускане.

Съгласно измененията изтичането на срока, за който е избран парламентът, ще зависи от едно бъдещо събитие – клетвата на новоизбраните народни представители. Без да бъде изрично фиксирано като момент, бидейки едно от необходимите условия, за да се случи клетвата – свикването на първото заседание вече има определящо значение за края на мандата на предходния парламент и конститутивно значение за продължителността му. Видно от чл. 75 от Конституцията *in fine*, той определя единствено пределен времеви лимит за осъществяване правомощието на президента по свикване, като допуска президентът да не свика народното представителство, именно защото това не би се отразило на срока на легислатурата, чието начало винаги се случваше от деня на избора. Липсата на промяна в чл. 75 сама по себе си говори, че положението на нейните адресати спрямо нея остава същото. При съобразяване на действащата норма на чл. 4, ал. 1 от Изборния кодекс насрочването на изборите, отнесено към новия момент на прекратяване на правомощията, трябва да се случи около три месеца преди клетвата на новоизбрания парламент (60 дни преди изборния ден). Този нов режим сам по себе си обаче не гарантира 4-годишен срок на мандата на действащия парламент. Ако по предишния режим актовете на държавния глава по насрочване на парламентарни избори и свикване на НС бяха последица от изтичане на мандата на НС, сега те стават конститутивен елемент от фактическия състав на срочното прекратяване на пълномощията му. Моментът на свикването става определяем, а не конкретно определен - не от свикването или от първото заседание ще зависи началото и краят на парламента, а от полагането на клетвата. Така постигането на 4-годишната легислатура на НС става „заложник“ на поведението на президента и на самите народни представители.

Обезпечаването на изтичането на 4-годишния срок посредством прякото действие на конституционните норми и определянето на конкретни задължения относно спазването на този срок е гаранция за съществуването на парламентарна форма на управление и нейното легитимно обновяване (чл. 1, ал. 1, чл. 158, т. 3). Определянето на мандата не може да зависи от странични за същината му обстоятелства или от други субекти, например от президента или от самото НС (Неновски, Н., Конституцията: актуални въпроси на теорията и практиката, Сиби, 2002, с. 107). Не е случайно, че КС в Решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22/2002 г. е определил, че фиксираният конституционен срок на пълномощия на НС е част от формата на държавно управление, а нейното изменение е в правомощията само на Велико народно събрание (ВНС). Ето защо считам, че промените в чл. 64, ал. 3 и 4 от Конституцията създават предпоставка за конституционно недопустимо редуциране на въведения от първичната учредителна власт срок на пълномощия на НС.

Непоследователно прокарване на принципа на непрекъсваемо народно представителство

След VI-та поправка продължават да действат текстовете, чиито смисъл е изграден около конституционно търпимия вакуум на легислатурата, какъвто съгласно чл. 64, ал. 4 формално бе изоставен. Така непрекъсваемостта на парламента се оказва несъгласувана с редица други действащи разпоредби (чл. 64, ал. 3, чл. 66, чл. 68, ал. 1, чл. 70, ал. 1-2, чл. 72, ал. 1, т. 3, чл. 75-76, чл. 99, ал. 7, чл. 160, ал. 3, чл. 162, ал. 3). На първо място, това само по себе си е доказателство, че подходът относно началото и края на парламентарната легислатура е комплексен въпрос, засягащ статута и правомощията на редица конституционни органи, поради което е запазена област на първичната учредителна власт. На следващо място, несъгласуваното заменяне на единия принцип с другия винаги ще засегне легитимния конституционен баланс, чиито израз са принципите на разделението на властите и правовата държава.

Съгласно чл. 160, ал. 3 провеждането на избори за ВНС е моментът, който прекратява мандата на действащото обикновено НС, а не клетвата на депутатите от ВНС или следващото обикновено ВНС. Великото народно събрание се разпуска, след като окончателно реши въпросите, за които е избрано, защото правомощията му се прекратяват в този момент, а не в момента на клетвата на новоизбраните народни представители от обикновеното НС (чл. 162, ал. 3). Оттук и противоречието между чл. 64, ал. 4 и чл. 160, ал. 3 на практика би позволило или едновременното съществуване на двете форми на народно представителство, или на пълна липса на легислатура.

Съвсем друг смисъл придобиват безспорни до преди промените конституционни разпоредби, засягащи свикването на новоизбраното НС от народните представители (чл. 75) и председателстването на първото му заседание (чл. 76). Преди измененията тези текстове визираща действия на новоизбраните народни представители, които обаче сега се оказват действия извън легитимния им мандат. Съотнесени към заварените народни представители, осъществяването на тези действия изглежда на пръв поглед абсурдно, но пък от гледна точка новата философия на мандатността – напълно възможни. Друг контекст придобива и хипотезата на чл. 64, ал. 2, която предвижда продължаване на правомощията на НС при извънредни обстоятелства по време на мандата му. В различно положение ще са вече и народните представители от заварената легислатура и новоизбраните народни представители по отношение на правото им да оспорват законността на избори или избор по смисъла на чл. 66 и чл. 149, ал. 1, т. 7.

Буквата и духът на действащата Конституция не търпят съвместяването на положението на кандидат за народен представител с това на действащ народен представител. Причината е да се избегне неоправдано дублиране на редица конституционни ограничения и привилегии, които затрудняват функционирането на парламента и създават неравенства между кандидатите в предизборната кампания. По същество това е една несъвместимост между положението на кандидат за народен представител и заемането на държавна служба, каквато без съмнение е и мандатът на действащия народен представител. Това от своя страна поставя под съмнение легитимността на решенията, които продължаващото да действа НС може да вземе.

С отпадането на конституционната пречка народните представители да не могат да заседават по време на предизборната кампания се създава непропорционално предимство за тези кандидати, които са и действащи народни представители. Те се оказват и с по-завишен имунитет. От една страна, те ще могат да се ползват с функционалната си неотговорност за действията си като народни представители съобразно чл. 69, като *de facto* и *de jure* тези им действия могат да бъдат свързани с

предизборната кампания. От друга страна, свалянето на наказателната неприкосновеност на действащите народни представители ще трябва да преминава през два органа – парламента и Централната изборителна комисия, доколкото липсата на произнасяне на който и да е от тях е пречка за задържането или възбуждането на наказателно преследване.

Формалното осигуряване на непрекъсваемост в дейността на парламента не винаги води до непрекъсваемост на държавното управление като цяло което е същинската конституционна ценност, вплетена в парламентарния модел на управление. Ето защо считам, че новият режим на парламентарния мандат посяга на основните негови гаранции – конституционно установения срок, демократичното начало и непосредственото действие на правните норми, които го охраняват. Това представлява промяна във формата на държавно управление, поради което извършването му от обикновено НС е противоконституционно. Освен това именно защото въведената непрекъсваемост се оказва несъгласувана с редица действащи разпоредби на Конституцията, промените в тази им част нарушават принципите на разделение на властите и правовата държава

Поради изложените съображения, считам, че конституционните промени в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, въведени с § 2 ЗИД на Конституцията са в несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 153 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията.

3.2. Относно отпадане на забраната за двойно гражданство като условие за избираемост на народни представители

С § 3 от ЗИД КРБ (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) към съществуващата конституционна уредба на условията за пасивното изборително право на кандидатите за народни представители е добавено ново изречение, според което: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“ (чл. 65, ал. 1, изр. 2).

С ограничаването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избрани за народни представители се защитава висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната национална държава. КС неколкократно е подчертавал, 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“. Наред с публичноправната връзка с българската държава, наличието на чуждо гражданство означава и връзка между лицето и друга държава, която обуславя и съответните права и задължения. (Решение № 15 от 1995 г. по к.д. № 21/1995 г.; Решение № 12 от 2011 г. по к.д. № 11/2011 г.; Решение № 16 от 2021 г. по к.д. № 18/2021 г.). В този смисъл е и резервата, която българската държава е направила при ратифицирането на Европейската конвенция за гражданството (ратифицирана със закон, приет от 40-то НС на 09.12.2005 г. - ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г., обн., ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г.), с цел именно да бъдат запазени ограниченията по гражданство, установени в Конституцията ни.

С регламентиране на възможността за народен представител да бъде избран и български гражданин, който има и друго гражданство, отпада една от най-важните заръки на депутатите на Седмото Велико народно събрание – да бъде пазено национално и държавно единство (Преамбюл на Конституцията). Преразглеждане на хипотезите, в

които да се прилага или да се отмени ограничението за наличието само на българско гражданство като условие за избиране на народен представител, принадлежи единствено на Велико народно събрание. Не отричам, че тази преценка може да се промени във времето, но тя е част от упражняването на властта в държавата и атрибут на суверенитета, а оттам и нейната промяна може да бъде извършена само от първичната учредителна власт. Поради тези причини поддържам, че допълнението в чл. 65, ал. 1, изречение второ пряко променя изискванията за формирането на националния представителен орган, засягайки народния суверенитет като фундамент на българската национална държава и основополагащ конституционен принцип. По този начин с измененията е допуснато конституционно недопустимо навлизане в пределите на компетентност на ВНС.

Трябва да се подчертае, че забрана народни представители да имат двойно гражданство не е условие за избираемост само в българския парламентарен модел, а е възприета от редица държави, които по начало търпят двойно гражданство. В решението на Върховния съд на Австралия по делото *Sykes v Cleary* (1992) е обърнато внимание, че целта на забраната за двойно гражданство е да се гарантира, че никой кандидат за народен представител, сенатор или член на Камарата на представителите не дължи лоялност или подчинение на чужда сила или се придържа към интересите на чужда сила. В становището си към Съвместната постоянна комисия по изборни въпроси към Парламента на Австралия (Joint Standing Committee on Electoral Matters) Саймън Коуън изтъква, че за нуждите на функциониране на демокрацията хората трябва да вярват, че политиките действат в техния най-добър интерес. Той обръща внимание, че „наличието на конфликт на интереси, дори когато не влияе върху поведението на индивида, подкопава доверието и увереността“, както и че целта на забраната на двойното гражданство е да предотврати избора на лица, за които съществуват „определени обстоятелства, при които може да се установи конфликт на интереси“ (Evidence to Joint Standing Committee on Electoral Matters, Parliament of Australia, Sydney, 2 February 2018. – In: Morgan, James. "Dual Citizenship and Australian Parliamentary Eligibility: A Time for Reflection Or Referendum." *Adelaide Law Review*, vol. 39, no. 2, 2018, pp. 439-452. HeinOnline). Може да се обобщи, че концепцията на подобна уредба е да се предотврати не само реалното наличие на конфликт на интереси, но и усещането, субективното възприятие за такъв конфликт с оглед гарантиране на интегритета на демократичния процес.

Намирам за погрешен и подхода уседналостта да компенсира отпадане на забраната за друго гражданство. Това са два различни критерия за упражняване на изборно право и когато единият бъде противопоставян на другия, резултатът винаги е снижаване на изискванията за национална принадлежност. Разгледани в определен контекст, двете изречения на чл. 65, ал. 1 на практика позволяват народните представители да придобиват и друго гражданство по време на мандата си, без това задължително да влече прекратяването на мандата. Така макар приемането на текста да е мотивирано с преодоляването на съществуващо неравенство по отношение на пасивното изборно право, не по-малко дискриминационен се оказва и крайният резултат, който произвежда привилегии както по линия на гражданството, така и по линия на местопребиваването. Това създава условия за произвол при прилагането на изискванията за избираемост на народните представители, а както самият КС отбелязва забраната за произвол е мащаб за справедливост и елемент от съдържателен елемент от понятието за правова държава (Решение № 1 от 2005 г. по к. д. № 8/2004 г.).

По тези съображения поддържам, че промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ са в несъответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 153 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

3.3. Относно новия ред за формиране на служебно правителство

С промените в чл. 99, ал. 5 от ЗИД КРБ се отменя досегашният ред за назначаване на служебно правителство, като се създава нов. Отнема се правомощието на държавния глава да разпусне Народното събрание в случай, че то е неспособно да излъчи правителство. Новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията предвижда, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът, след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател, назначава служебно правителство и насрочва нови избори в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председателя на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник (чл. 99, ал. 5, изр. 2).

Контекст на отменения ред

Преди VI-та поправка чл. 99, ал. 5 предвиждаше, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът трябва да назначи служебно правителство, да разпусне Народното събрание и да насрочи нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията. Настъпилата промяна на парламентарната ситуация изискваше предприемане на точно определени действия по прекратяване на правомощията на двата основни конституционни органа на изпълнителната и на законодателната власт. По стария ред началото на срока, в който следваше да се проведат избори, беше нормативно и фактически определен – два месеца след прекратяването на мандата на НС съгласно чл. 64, ал. 3, вр. чл. 99, ал. 5 (отм.). И тъй като прекратяването се изразяваше в разпускане и последното беше установено в точно определен момент, ясен беше както моментът, в който се насрочват изборите, така и началният момент на 2-месечния срок по чл. 64, ал. 3 (отм.), независимо дали ставаше въпрос за срочно или предсрочно прекратяване на НС.

Възприетият модел на конструиране на правителство балансираше ролята на органите по чл. 99, ал. 1-7 от Конституцията, така че всяко правомощие да бъде симетрично на отредената им политическа отговорност. Нещо повече, това беше в синхрон с последователно прокараният от първичната учредителна власт принцип на дисконтиността на легислатурата в българския парламентарен модел.

Легитимността управлението на държавата да е в ръцете на конкретно народно представителство зависи от способността му да формира правителство. Президентът също се избира пряко от суверена, и по своята демократична легитимност демократична легитимност е съразмерни с парламента. Участието на държавния глава при формирането на Министерския съвет (МС) стъпва върху неговите интегриращи функции в държавното управление, които се активират по време на кризи. По тази причина, по предходния ред тези функции бяха лимитирани в зависимост от годността на парламента да излъчи кабинет. С изчерпването на тази годност, Конституцията увеличава президентската дискреция, която обаче също е логически подчинена на една легитимна перспектива – да бъде постигнато редовно управление чрез излъчване на правителство от един новоизбран парламент, който не може да бъде отложен във времето. В този смисъл проявлението на принципа на разделението на властите не е във формалната взаимозависимост между правомощията на различни органи, а в рационалното им балансиране, което е в полза на цялото държавно управление. Неговата непрекъсваемост се гарантира от периодичното му навременно обновяване съобразно упражняване на правомощията на различни органи, принадлежащи към различни власти. Същественото ограничаване на оперативната самостоятелност на президента не просто дебалансира

правомоцията на конституционно установените органи в процедурата по формиране на правителство, а намалява хоризонтите да бъде постигнато парламентарно разрешение на политическата криза, което има отражение върху същностния континуитет на управлението. Процедурата по съставяне на двете служебни правителства по новия ред доказва това.

С измененията се променят както статуса на служебното правителство, така и този на президента и на Народното събрание, ведно с установените взаимоотношения между тези органи. На президента са му отнети правомоцията да разпуска парламента, както и да определя състава на служебното правителство. Началото на мандата на следващия парламент е поставено в зависимост от процедура по съставяне на служебно правителство, като отговорността за нейното довършване е отвъд волята на оторизираните от суверена органи в парламентарната република – президента и НС. Създават се възможности за неоправдано отлагане на изборите, имайки предвид, че срокът за тяхното провеждане не е в зависимост от конкретно определен в Основния закон момент.

Отнемане на правомотието на президента да разпуска парламента

Сама по себе си конституционно въведената непрекъсваемост на парламента не изключва възможността той да бъде разпускан при определени обстоятелства. В Германия, Полша, Унгария, където конституционно установеният край на мандата на парламента се отнася към първото заседание на новоизбрания парламент, институтът на разпускането на парламента в определени случаи е запазен. Нещо повече, заради автоматизма си континуитетът на народното представителство се отразява на правомотието на определения орган по свикването, а не на разпускането му при политически кризи, доколкото той е инструмент в полза на самия парламент, а не против него. Напротив, възприетият у нас модел отнема на държавния глава именно правомотието му да разпуска парламента при неспособност последният да излъчи правителство. След като временното политическо представителство, изчерпвайки демократичната процедура по чл. 99, ал. 1 – 4 от Конституцията, субективно или обективно не е в състояние да състави правителство, то губи своята легитимност. Поради това не държавният глава, а самото то се лишава от основанието на своето съществуване – *доверието и съгласието на суверена да бъде управляван според собствената му воля, така както тя е изразена и трансформирана в парламентарен мандат чрез акта на избора* (Становище към Решение № 13 от 2024 г. по к. д. № 1/2024 г.). С отпадане на разпускането на парламента от държавния глава в хипотезата на неизлъчено редовно правителство се отнема правомотието на конституционен орган, което е насочено към стабилността, непрекъсваемостта и конституционосъобразността на държавното управление.

С Решение № 13 от 2024 по к. д. № 1/2024 г. Конституционният съд обяви за противоконституционно невалидна промяната на чл. 99, ал. 7. По силата на изричната воля на съдиите, разпоредбите, които са обявени за невалидни, се считат за такива от датата на влизане в сила на ЗИД КРБ, като те запазват редакцията си от преди влизане в сила на същия ЗИД КРБ (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). По този начин се възстанови старата редакция на чл. 99, ал. 7, конкретно: *в случаите на ал. 5 и 6 президентът не може да разпуска Народното събрание през последните три месеца от своя мандат. Ако в този срок парламентът не може да състави правителство, президентът назначава служебно правителство*. Възстановеното действие на редакцията, която е логически във връзка с останалите алинеи на чл. 99, на практика променя смисъла на чл. 99, ал. 5 (в редакцията ѝ ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 година). Така формално погледнато забраната за разпускане на парламента, насочена към държавния глава по силата на промените, става под условие – единствено през последните три месеца от мандата на президента. Ето

защо възстановеният текст на ал. 7 създава допълнителни колебания както относно нейния смисъл, така и относно тълкуването на останалите текстове, чиято противоконституционност се обсъжда. В случая обаче преценката за конституционност има като референтен този конституционен текст, който е действащ към и до момента на влизане в сила на оспорените промени, приети от обикновено Народно събрание в ролята му на производна учредителна власт (Определение по допустимост от 08.03.2024 г. по к. д. № 1/2024 г.). Следователно промените в ал. 5 се оказват несъответстващи с чл. 99, ал. 7. Нещо повече, би могло да се твърди, че доколкото няма акт в обратен смисъл, разпускането на парламента като правомощие на държавния глава е част от онзи ценностен периметър, в който решения може да взима единствено първичната учредителна власт, поради което и отмяната на разпускането е единствено в правомощията на ВНС.

Отлагане на насрочването на нови парламентарни избори

Третият неуспешен опит при създаване на правителство поставя началото на процедурата по назначаване на служебно правителство. Съгласно чл. 99, ал. 5 насрочването на нови парламентарни избори следва назначаването на служебно правителство, а неговото конституиране е резултат от следните стъпки – консултации между президента и парламентарните групи, определяне на кандидат за министър-председател, предложение на кандидата за министър-председател относно състав на МС, назначаване от страна на президента на състав на МС. Едва когато процедурата по съставянето на служебно правителство завърши, президентът насрочва и нови избори в двумесечен срок. Усложненото съставяне на правителство изключва естествено необходимия момент за насрочване на избори – констатирането на неуспеха на парламента да създаде правителство (чл. 99, ал. 3-4). Парламентарната демокрация не е достигнала до нещо по-добро от изборите, като разрешение на една криза – парламентарна, политическа, конституционна. Логично е предсрочните избори да бъдат насрочени, дори ако загубилото доверие правителство продължи да осъществява правомощията си в оставка (арг. чл. 111, ал. 3). При действието на новите текстове обаче издаването на такъв указ преди завършване на процедурата по служебно правителство би било противно на разпоредбата на чл. 99, ал. 5.

По този начин се създава възможност за отлагане на изборите, което е ново ограничение на демократичното начало на парламентарната форма на управление. Така неоправдано се продължава мандатът на неспособния да излъчи правителство парламент, а мандатите на следващия парламент и евентуално избрано от него правителство – се отлагат, защото стават зависими от една процедура, смисълът на която е съвсем друг, както и от съгласието и несъгласието на други субекти.

Процедура с неясен край и резултат

Заложеният етап на нови консултации с парламентарните групи, след като самите те не са изпълнили на три пъти поставената от Конституцията задача да постигнат съгласие по образуването на редовно правителство, забавя процедурата по конструиране на служебен кабинет, назначен от президента и като цяло „размива“ отговорността за него. Неясен остава предметът на консултациите на етап, на който вече е констатирано несъгласието за образуване на правителство с оглед неуспеха на третия опит. Различна е идеята на консултациите с лидерите на парламентарно представените партии преди назначаване на служебно правителство съобразно Конституцията на Гърция, а именно:

да се потвърди невъзможността да се състави кабинет, ползващ се с доверието на парламента (чл. 37, пар. 2-3 от Конституцията на Република Гърция).

Държавният глава може да определи кандидат за министър-председател измежду точно определени лица. Съставът на служебния кабинет се определя по предложение на тези лица. Не съществува пречка обаче, когато президентът не одобри така предложения състав, да определи нов кандидат измежду лицата в изр. 2. Твърде възможно е длъжностите по чл. 99, ал. 5 да стоят оваканти, да се заемат от лица, чиито мандат е изтекъл или просто никое от поканените лица да не приеме поста на служебен премиер. Вярно е, че към този момент няма да липсва кабинет, доколкото, както отбелязват една част от съдиите по Решение 13 от 2024 г. по к.д. № 1/2024 г., такъв ще има - правителството в оставка остава, дори и *теоретично всички посочени лица да не приемат поста кандидат за министър-председател (арг. чл. 111, ал. 3 от Конституцията)*. Това само по себе си доказва, че насрочването на предсрочни избори винаги трябва да премине през изчерпване на възможностите по съставяне на служебно правителство, включително през несъгласието на всяко едно лице от списъка, спрямо което трябва да има валидно възлагане на проучвателен мандат. Вместо да търси начини за ускоряване на процедурата и конкретизиране на задълженията на участващите в нея субекти, законодателят я усложнява, създава редица възможности за прикриване на отговорност. Освен това, разписаната процедура не гарантира резултат, изразяващ се в назначаване на служебно правителство. Противоконституционното проявление на тази ситуация се изразява в погазването на демократичното начало, на разделението на властите, на правовата държава и на политическия плурализъм.

Отнемане на правомощията на президента да определя състава на служебното правителство

В конституционната практика нееднократно е отбелязвано, че правното положение на президента в държавното управление изключва възможността той да бъде титуляр, на която и да е власт, в т.ч. и изпълнителната власт (Решение № 6 от 2012 г. по к.д. № 3/2012 г.). От тази гледна точка овластяването му да определя и назначава министър-председател и министри в служебен кабинет в моменти на политическа криза е проявление на неговата резервна демократична функция – да бъде политически посредник между титуляра на държавна власт и доказалото невъзможността си да изпълни демократичното си назначение народно представителство. Тази функция е насочена към преодоляване на парламентарната криза, а не към осигуряването на непрекъснатост на властването на парламента (Становище към Решение № 13 от 2024 г. по к. д. № 1/2024 г.).

Кръгът от лицата, които е възможно да бъдат министър-председатели в служебното правителство, включва лица, които са избрани пряко от Народното събрание (чл. 99, ал. 5, изр. 2), което изначално обезсмисля идеята за кабинет, назначаван от държавния глава. Своеобразни са усложненията, които може да разкрият например предсрочното прекратяване на правомощията на членовете на МС и как ще бъдат осъществявани последващите назначения. За да бъде ефективна служебната власт, тя следва да бъде експедитивна. Напротив, новата редакция на чл. 99, ал. 5 затруднява това, като създава един сложен механизъм за реализирането на политическата отговорност на министрите, на които на практика им се отнема качеството да са „служебни“. *Служебното правителство, което не се излъчва от НС, а се назначава от държавния глава, не може да е отговорно пред друг, освен пред президента – противното би означавало нарушение на принципа на народния суверенитет* (Становище към Решение № 13 от 2024 г. по к. д. № 1/2024 г.). Поради това, когато президентът иска да освободи министър, той трябва първо да поиска от органа, който сам е назначил, т.е от министър-

председателя – да му предложи да освободи конкретния министър. Очевидно е, че такъв тип двустепенна политическа отговорност, освен трудна за реализиране, е по начало извън обичайната логика. Отделно от това, служебните министри остават обект на редовните способности за парламентарен контрол посредством въпроси и питания от самото си назначаване за такива, доколкото НС не е прекратило правомощията си. Всичко това на практика затруднява както дейността на цялото правителство, така и възможността неговите членове да носят политическа отговорност пред конкретен конституционен субект.

Неясноти във връзка със съвместяването на длъжността кандидат за министър-председател

Изчерпателният списък от длъжности, заемани от лицата, които президентът може да определи за служебен министър-председател е твърде разнообразен като статут и функции. Макар всички от тях да са избрани от парламента, някои от тези длъжности са обособени с по-високи изисквания за експертност, за институционална и функционална независимост. Встъпването на тези лица като министър-председатели и дори последващото им оттегляне поради избирането на редовен кабинет вече съществено променя правното им положение по основната им длъжност. Естествено за председателя на Народното събрание, омбудсманът и заместник омбудсмана това не е толкова показателно. Контролните функции обаче, които ще продължат да осъществяват председателите и заместник председателите на Сметната палата, както и управителите и подуправителите на Българската народна банка могат да бъдат поставени под сериозно съмнение, доколкото упражняването им изисква пълно деполитизиране. При все това, тези органи упражняват не само текущ, а и последващ контрол, като негов обект в случая със Сметната палата е и Министерският съвет като първостепенен разпоредител с бюджета с оглед законосъобразното, ефективното, ефикасното и икономичното управление на публичните разходи. При подуправителите на БНБ връзката е по-далечна, но те сами по себе си са самостоятелни органи, които взимат конкретни решения в определени сектори. Назначаването на тези лица за министър-председатели би породило опасения за потенциални конфликти на интереси, както и за безпристрастността и независимостта на тези органи при напускане на длъжността служебен министър-председател. Тези опасения се засилват и от факта, че заемането на поста служебен министър-председател не е ограничено със срок и може да продължи за дълъг период от време.

На практика няма пречка НС да осъществява политически натиск върху тези лица, като предприема действия по отстраняване от основната им длъжност, особено ако тези лица са в положение на просрочени пълномощия. Така заложеният механизъм позволява спрямо тях да бъдат осъществявани широк набор от средства за политическо въздействие, което ще бъде определящо както със самия им избор на основната им длъжност, така и във възможността за отстраняването от нея. Така предвиденото встъпване на точно определени субекти, които упражняват други публични функции отнема както необходимата независимост на служебния министър-председател, така и независимостта, от която тези лица се нуждаят, за да изпълняват основната си длъжност.

Може да бъде обобщено, че промяната на статуса на служебното правителство отнема установените конституционни гаранции за функциониране на целия режим на парламентарно управление. Посредством правомощията за разпускане на парламента, своевременно определяне на дата на предсрочни избори и назначаване на служебно правителство, президентът осъществяваше лимитирано взаимодействие с титулярите на

всяка от властите, като това беше необходимо условие за балансираност и непрекъсваемост в държавното управление. Една част от тези правомощия бяха противоконституционно прехвърлени на други конституционни органи без санкцията на Велико народно събрание. Друга част от тези правомощия просто изчезнаха, като бяха изведени отвъд прякото действие на конституционните норми.

Със залагането на допълнителни възможности за едно неоправдано отлагане на новите избори, включително като се поставя насрочването им под условието на една процедура без конституционно определен резултат, производната учредителна власт излиза извън конституционно определените ѝ граници, като засяга както принципа на народния суверенитет, така и този за разделението на властите, което в крайна сметка променя балансите, от които се нуждае парламентарната демокрация. По този начин промените отменят механизмите за носене на политическа отговорност при формирането и функционирането на органите на държавно управление и отиват отвъд съдържателните ограничения по смисъла на чл. 153 и чл. 158, т. 3 (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.).

Ето защо поддържам, че конституционните промени в чл. 99, ал. 5, включително и отмяната на израза „разпуска Народното събрание“ в чл. 102, ал. 3, т. 3, така както са въведени с § 7 и 8 от ЗИД на Конституцията са в противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8 чл. 158, т. 3 във връзка с чл. 153 от Конституцията.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни 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, въведени с § 2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 153 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията.

**РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**