

Български институт за правни инициативи

Ул. Раковски 132, ет. 3

София 1000, България

+359 2 9 808 084

office@bili-bg.org



Изх. №: ОВ-347/07022025

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

по Конституционно дело №38/2024 и
присъедините към него дела
№39/2024 и дело №40/2024

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предмет на конституционно дело №38/2024 е установяването на противоконституционността на § 3 и изр. второ в § 7, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Предмет на конституционно дело №39/2024 е установяването на противоконституционността на § 3 и изр. второ в § 7, т. 1, относно чл. 99, ал. 5

от същия ЗИД на КРБ. Предмет на конституционно дело №40/2024 е установяването на противоконституционността на 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 частично припокриване на предметите, дела №39/2024 и №40/2024 са присъединени за съвместно разглеждане и решаване към дело №38/2024. И по трите дела фондация „Български институт за правни инициативи“ (БИПИ) е поканена да даде своето становище.

Становището на БИПИ е следното:

По отношение на искането за обявяване на противоконституционността на § 3 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

§ 3 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България изменя чл. 65, ал. 1 на основния закон, така щото се създава изцяло ново изречение второ, към първоначалната редакция на текста, което гласи: *„За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.“* Сред значителният брой аргументи, „за“ и „против“, изложени както в решение № 13/2024 на Конституционния съд по дело № 1/2024 г., така и в исканията на вносителите по трите дела, БИПИ застъпва тезата, че упражняването на властта от лица с чуждо, небългарско гражданство следва да бъде разглеждано през призмата на принципите на народния суверенитет (чл. 2, ал. 1 от Конституцията) и неговата сигурност, единност и неприкосновеност. В пряка връзка с този принцип отпадането на забраната за двойно гражданство, като условие за избиране на българските народни представители, внася значително противоречие в хомогенността на конституционната конструкция на Република България. Историческото тълкуване на Конституцията и анализът на волята на нейните създатели, отразена в нейния преамбюл, чрез думите *„като съзнаваме неотменимия си*

дълг да пазим националното и държавното единство на България”, водят към заключението, че конституционният законотворец от Седмото Велико Народно събрание съвсем съзнателно е целял формирането на най-важния орган в една парламентарна република, каквато е България, съгласно чл. 1, ал. 1 КРБ, а именно – Народното събрание – да бъде осъществявано само от лица, които имат единствено и само българско гражданство. В тази посока е и решение № 15/1995 г. на КС на РБ, в което се казва, че „По своя характер упражняването на властта във всяка държава е елемент от държавния суверенитет. Суверенитетът е основа на конституционното устройство и се изразява като върховенство и независимост при упражняването на властта. Съмнително е доколко упражняването на властта от лица с чуждо гражданство гарантира нейната независимост. Наличието на чуждо гражданство означава публичноправна връзка между лицето и чужда държава. Тази връзка се изразява в права и задължения, които могат да бъдат в конфликт със задълженията към българската държава. Такъв конфликт на задължения може да възникне при упражняване на законодателната власт, например при гласуването на закон; изпълнителната власт - при вземането и изпълняването на управленски решения; съдебната власт – при осъществяването на нейните функции.“

Аргумент в същата посока, който показва трайна консистентност на българския законодател по въпроса с двойното гражданство при пасивно избиращо право, е начинът, по който България ратифицира Европейската конвенция за гражданството от 06.11.1997 г. (ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.) (ДВ, бр. 34 от 25.04.2006 г., в сила за Република България от 1.06.2006 г.), а именно с резерва, по чл. 17, т. 1, съгласно която "Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство."

При разглеждане на конституционно дело № 38/2024 г., ведно с присъединените към него дела № 39 и № 40, трябва да се държи сметка, че искането за установяване на противоконституционността на § 3 от ЗИД на Конституцията от 2023 г. вече бе част от дело № 1/2024 г. В своето решение № 13/2024 по това дело Конституционният съд не успя да постигне съгласие с

мнозинството, необходимо за постановяване на решение по същество, относно § 3 от ЗИД. Със същото решение № 13/2024 обаче, Конституционният съд постанови противоконституционността на § 9 от ЗИД, с което стана невалидно изменението на чл. 110 на Конституцията. Тъй като чл. 110 пряко препраща към чл. 65, ал. 1, считаме, че с обявяването на Решение № 13/2024 е налице ново правно състояние, между чл. 65, ал. 1 и чл. 110, състоящо се в колизия между тях. Този факт следва да бъде отчетен от Конституционния съд. Новата, изменена с § 3 от ЗИД, и все още неотменена, редакция на чл. 65, ал. 1 и възстановената стара редакция на чл. 110, чрез обявяването за противоконституционен на § 9 от ЗИД на КРБ от 2023 г., могат да бъдат източник на напрежение относно начина, по който се формират най-важните органи на две от конституционно регламентирани власти у нас, а именно законодателната и изпълнителната. Изменението с § 3 ЗИД на чл. 65, ал. 1 от Конституцията в посока разрешавана на лица с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители, наложи изменението на чл. 110 от Конституцията с § 9 ЗИД, в посока, която да уточнява, че измененията в чл. 65, ал. 1 чрез § 3 ЗИД не се прилагат за членовете на най-висшия колективен орган на изпълнителната власт: *„Членове на Министерския съвет могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители.“* Императивното пояснение в чл. 110, направено чрез § 9, бе наложително, заради прякото препращане в чл. 110 към чл. 65, ал. 1. Със своето решение № 13/2024 Конституционния съд отмени § 9 от ЗИД на Конституцията от 2023 г., съответно връщайки чл. 110 в неговата първоначална редакция, но не отмени § 3. На практика към настоящият момент лица с българско и чуждестранно гражданство, които отговарят на условията за уседналост, имат пасивното избирателно право за членове на Народното събрание, но не могат да бъдат избирани за членове на Министерски съвет. Освен, че по този начин е нарушен принципът за равнопоставеност на две от трите власти, още при тяхното конституиране, се създава възможност и за неясноти при прилагането на конституционните норми, чрез логическата и лингвистична двусмисленост по отношение на това, доколко членовете на Министерски съвет следва да отговарят на изискванията, на които отговарят народните представители, и то по един от най-важните елементи от тези изисквания, а именно по въпроса за гражданството.

Не на последно място, колизията в сегашната редакция на чл. 65, ал. 1 и чл. 110 има и прагматическо измерение, наложено от практиката в политическия живот на Република България, което не може да не бъде взето предвид от конституционните съдии, а именно – че често политическият живот в страната е свидетел на случаи, в които граждани, избрани за народни представители, стават впоследствие членове на Министерски съвет. Лесно може да се предвиди, че ако § 3 не бъде обявен за противоконституционен, ерго чл. 65, ал. 1 остане в сегашната си допълнена редакция, в бъдеще е много възможно да станем свидетели на казус, в който лице с двойно гражданство, избрано за народен представител, би могло да бъде определено впоследствие за кандидат член на Министерски съвет, при конституирането на този орган. Не следва изборът за народен представител да ограничава или в конкретния текст да изключва възможността за участие в изпълнителната власт като член на Министерски съвет. В такъв случай прякото препращане между чл. 65, ал. 1 и чл. 110 КС, ведно със сега съществуващата колизия и двусмисленост между техните текстове, може да стане причина за ново конституционно питане.

Към горепосочените аргументи следва да се добавят и такива, в посока нарушаване на редица правни принципи, произтичащи от избора на дадено лице за народен представител и активната му дейност в работата на върховния законодателен орган на страната. Ще бъде нарушен принципът за отдаденост на народния представител и ръководене в неговите действия от интересите на народа, заложен в чл. 67, ал.1 и чл. 76, ал. 2 на Конституцията. Наличието на пасивно избирателно право за лица с двойно гражданство създава риск от т. нар. раздвоена лоялност, която може да възпрепятства народният представител да действа в защита интересите само на българския народ и в дългосрочна перспектива да ерозира българския парламентаризъм.

Конституционният съд трябва да обърне внимание и на факта, че след като бъде избрано за народен представител, едно лице получава достъп до класифицирана информация и правомощието да участва във вземането на решения от значение за националната сигурност на страната. Двойното гражданство би увеличило съществено риска народният представител да бъде повлиян от задължения и обвързаности, които произтичат от неговото второ гражданство, което на свой ред води до опасност от реален конфликт на интереси и/или компромиси, свързани с българската национална сигурност.

По отношение на искането за обявяване на противоконституционността на § 7, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Тази част от ЗИД на Конституцията на Република България от 2023 г. отнема правомощията на Президента на Република България самостоятелно да назначава служебно правителство. Изземването на тази компетентност на държавния глава съдържа в себе си предпоставки за нарушаване баланса на властите, заложен в чл. 8 на Конституцията, около който е построена цялата структура на държавните органи на Република България.

Промените, въведени с § 7, т. 1 ограничават президентските правомощия до възможността да избира и назначава служебен министър-председател измежду краен брой (при това твърде малък) висши длъжностни лица. Постулирането на тази хипотеза в Конституцията представлява реален риск страната да се окаже в ситуация на правна невъзможност да бъде излъчен служебен премиер. Причините за тази фактическа и конституционна невъзможност могат да са от различно естество, включително и такива, които влизат в противоречие с принципа на народния суверенитет, уреден в чл. 1, ал. 3, а именно, че *„Никоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет.“*, включително и чрез пасивни действия на отказ от правомощия.

Допълнителни аргументи срещу ограничаването на правомощията на Президента могат да бъдат изведени и от неговата специфична роля в ситуации, които налага формирането на служебно правителство. По-конкретно:

- Необходимост от лидерство по отношение вземането на важните за държавата решения. Такова е особено необходимо във времена на политическа нестабилност и предполага по-широка дискреция на Президента при избора на служебен министър-председател, за да се гарантира, че ще бъде намерена личност, която ще може на практика да изпълни ролята, която Конституцията отрежда на Министерския съвет, съгласно чл. 105, сред които са и осигуряването на обществения ред и националната сигурност;

- Липса на политически консенсус. Фактическите обстоятелства, които довеждат до ситуация, в която се реализират правомощията на Президента по чл. 99, ал. 5 от Конституцията се характеризират с висока степен на фрагментация на политическата среда. Това на практика прави изборът по подбор на консенсусен кандидат много труден. Подобен избор се оказва почти невъзможен, когато той е предварително ограничен до изчерпателен брой кандидати, които дори и ръководещи ключови за държавата институции, в повечето случаи са назначения от политически характер;
- Гъвкавост, обусловена от наличието на извънредни обстоятелства. Първоначалната редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията представлява адекватния отговор на настоящия аргумент. Ограничаването на възможностите за избор на Президента затруднява реализирането на ефективен отговор на непредвидени обстоятелства и кризи;

Рискът държавният глава да не бъде във възможност да изпълни задълженията си по чл. 99, ал. 5, а именно да назначи министър-председател от крайния брой длъжностни лица, може да блокира демократичния процес, което би било в противоречие с преамбюла на Конституцията, в който законодателите от Седмото Велико Народно събрание прогласяват *„своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава“*. Така измененията в чл. 99, ал. 5, направени с § 7, т. 1, вместо да постигнат целите на института служебно правителство, а именно *„да осигури нормалното функциониране на държавата и да подготви условията за провеждане на нови парламентарни избори“* (Решение №10 от 2021 г. на Конституционния съд), създават предпоставка за продължаващи конституционни кризи, с неизвестен край. Пример за такава потенциална криза бе невъзможността на 51-то Народно събрание в 11 отделни заседания да събере нужните гласове за избирането на своя председател, като един от изтъкваните аргументи за това е именно новата процедура за назначаване на министър-председател, съгласно която председателят на парламента естествено е считан и за една от най-силните кандидати за този пост.

Трябва да се отбележи, че институтът на служебното правителство значително измени своя характер по време на последователните политически кризи в периода 2021 – 2024 г., като от временно изключение на парламентарния

модел на управление, се превърна в траен феномен в политическия живот на страната. За този период България бе в режим на служебно управление над 2 години и 3 месеца. Несъмнено това оказва въздействие върху конституционно установения модел на разделение и взаимно възпиране на властите. Въпреки че промененият ред за избор на състав на служебно правителство доказва своята несъстоятелност, включително като потвърди изразените опасения в Становище на Венецианската комисия¹ за липса на политическа неутралност спрямо длъжността на потенциалните министър-председатели, също е вярно, че конституционната рамка за статута и функциите на служебното правителство също би следвало да търпят някакви промени. Напълно осъзнаваме, че това не е предмет на настоящото дело, но е наложително да бъде отбелязано, тъй като води и до променени институционални и обществени отношения.

По отношение искането за установяване на противоконституционността на чл. 64, ал. 2, 3 и 4; и чл. 102, ал. 3, т. 3, въведени с § 2 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Измененията в чл. 64, ал. 2, 3 и 4, и ал. 102, ал.3, т. 3 налагат качествено нова практика на непрекъсваемост на дейността на Народното събрание. Установеният конституционен модел до измененията от 2023 г. показва, че два са основните източника на легитимност на българския парламент. Единият е провеждането на честни избори за народни представители, а вторият – възможността на вече конституираното Народно събрание да излъчи Министерски съвет. На вторият от тези два елемента противоречат измененията, въведени с § 2 и 8 на ЗИД, с което се нарушава демократичната отчетност на най-важния законодателен орган в страната, която на свой ред е основен елемент, гарантиращ правата на суверена.

При условията на продължаващо своята работата Народно събрание е наличен риск от предприемането на законодателни действия (включително и недобросъвестни такива), които могат да имат рестриктивен и обвързващ характер по отношение политиките на бъдещ редовен Министерски съвет.

¹ Становище на Венецианската комисия CDL-AD(2023)039, стр. 10

Важно е да се отбележи, че всеки редовен кабинет е функция на провеждането на честни избори за Народно събрание и като такава е основно проявление на народния суверенитет, който може да бъде опорочен от възможните нарочни решения, приети от продължаващото дейността си Народно събрание, в периода на действието на служебно правителство. В допълнение към това съществува и риск от вземане на решения изцяло под определени политически и/или партийни влияния. Липсата на стабилност осигурена през редовно правителство би могла да рефлектира в действия на парламента, които да бъдат доминирани от тяснопартиен дневен ред. Негативната последица от подобни процеси би се изразила в нарушение на своеобразната неутралност, с която се определят и характеризират, и която е очаквана за времето между два парламентарни избора.

Конституционната гаранция за функциониране на върховния орган на законодателната власт в условията на предизборна кампания представлява също риск за изборния процес. Той се състои в това, че фокусът на предизборната кампания по естествен начин ще бъде изместен към работещото Народно събрание, превръщайки неговите заседания през този период не в средство за упражняване на конституционните му правомощия, а единствено в поле на предизборна кампания. Това влече след себе си нарушен институционален баланс и намалена ефективност на Народното събрание в периода на дейността на служебно правителство, до степен, която обезсмисля въобще промяната която ЗИД въвежда с § 2 и § 8.

Следва да се отчете и възприятието на обществото и неговото доверие към върховния законодателен орган в държавата. Продължаващото функциониране на Народното събрание в условията на служебно правителство може да се възприеме по-скоро като недемократична практика, която вместо да легитимира институционалното разделение на властите и принципа на взаимното им възпиране, има точно обратният ефект – делегитимира не само парламентаризма, но и самата същност на служебното правителство, което на свой ред води до ерозия и публичното доверие и завишен риск от политическо и обществено напрежение. Не на последно място тази ситуация създава допълнителен риск от злоупотреба с публичен ресурс в рамките на предизборната кампания. Не следва да се изключва възможността народните представители да предпочетат предизборната кампания пред

парламентарната работа, последствието от което ще бъде нарушен институционален баланс и намалена ефективност на парламента като такъв.

В заключение фондация „Български институт за правни инициативи“ подкрепя исканията за установяване на противоконституционността на §2, § 3, § 7, т. 1 и § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) на основание изложените по-горе правни и фактически съображения.

07.02.2025 г.

С уважение,

**Bilyana
Gyaurova-
Wegertseder**

Биляна Гяурова-Вегертседер

Директор, БИПИ

Digitally signed by Bilyana
Gyaurova-Wegertseder
Date: 2025.02.07 17:26:23
+02'00'