



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №9

София, 24 юли 2025 г.

Конституционният съд в състав:

Председател:

Павлина Панова

Членове:

Надежда Желепова
Атанас Семов
Красимир Влахов
Янаки Стоилов
Соня Янкулова
Борислав Белазелков

Десислава Атанасова
Галина Тонева
Сашо Пенев
Невин Фети
Орлин Колев

при участието на секретар-протоколиста Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 24.07.2025 г. конституционно дело №38/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционният съд е сезиран с искане от 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. №38/2024 г., с искане от 53 народни представители от 51-вото Народно събрание, по което е образувано к.д. №39/2024 г., и с искане от президента на Република България, по което е образувано к.д. №40/2024 г., за установяване на противоконституционност на промени в посочените в исканията разпоредби на Конституцията, както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.; ЗИД на Конституцията).

В искането на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание се изразява становище относно неговата допустимост, като се обосновава възможността оспорените разпоредби „да бъдат обект на последващ конституционен контрол“.

Относно атакуваната промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, вносителят поддържа, че „[д]войното гражданство на народните представители влиза във вътрешно противоречие с възможността народен представител да бъде избран за министър. Така се създават две категории народни представители и тези с двойно гражданство биха били избрани за министри въпреки забраната в чл. 110 от Конституцията“.

В искането се излагат и аргументи за противоречие на §7, т. 1 (относно чл. 99, ал. 5, изр. второ) ЗИД на Конституцията с чл. 158, т. 3, чл. 1, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Основния закон. Според вносителя „[в]место да се преодолява политическата криза чрез назначаване на служебно правителство от легитимен орган се създаде правителство, което се свежда до личното решение на определен висш държавен служител. Назначението от президента на служебното правителство се свежда до възможността да възрази, но не и да може да наложи кандидат за министър“. Посочва се, че „[в] парламентарната държава правителството се формира от парламента и остава на власт докато се ползва с доверието на мнозинството в парламента. Загубата на доверие в българския конституционен модел от 1991 г. до края на 2023 г. предвиждаше отговорността за формиране на правителството да се прехвърли върху президента като другия представителен държавен орган. Отнемането на това негово правомощие прехвърли отговорността върху висше длъжностно лице, което не се ползва с безспорна демократична легитимност“. В искането се поддържа и че „[с]ъществуващата в момента процедура допусна служебното правителство да не носи политическа отговорност нито пред президента, нито пред Народното събрание, а само пред служебния министър-председател, а той от своя страна – пред себе си. Липсата на политическа отговорност в момента води до невъзможност за смяна на министър освен при негова оставка или лично поискано от министър-председателя оттегляне. Държавният глава назначава с негов указ служебното правителство, но няма реална възможност да влияе на неговия състав и в следствие да търси политическа отговорност на отделен министър“.

В искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание се излагат съображения относно неговата допустимост, като се обосновава, че по отношение на предмета на искането не е налице отрицателната процесуална предпоставка по чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Вносителят излага аргументи, че оспорената промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, „засяга принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 КРБ, тъй като пряко се намесва във формирането на общонационалния представителен орган. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ такава промяна е от изключителната компетентност на Велико народно събрание (в този смисъл и РКС №13 по к.д. №1/2024 г.). Предвид систематичната му връзка с чл. 110 КРБ със запазването на чл. 65, ал. 1, изр. 2 КРБ като действащо правило се създава и правна несигурност за същността на конституционната уредба в степен, която указва и на нарушение на принципа на правовата държава, установен като основополагащ в чл. 4, ал. 1 КРБ“.

Според вносителя въведените с §7, т. 1 ЗИД на Конституцията изменения в чл. 99, ал. 5 от Основния закон ограничават правомощията на президента в рамките на процедурата за назначаване на служебното правителство и представляват „промяна във формата на държавно управление, чрез която се нарушава и принципът на разделение на властите, прогласен в чл. 8 КРБ. Поради това и на основание чл. 158, т. 3 КРБ промяна с такова съдържание е от компетентност на Велико Народно събрание (в този смисъл и РКС №13 от 2024 г. по к.д. №1/2024 г.)“.

В искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание са изложени и твърдения относно процедурата по приемане на оспорените разпоредби, както и разбирането за нейното конституционносъобразно прилагане, което се приема от вносителя за нарушено.

В искането на президента на Република България се излагат съображения относно неговата допустимост и се представя разбирането на вносителя за обхвата на контрола за конституционност върху закон за изменение и допълнение на Конституцията.

Президентът излага аргументи, според които направените с §2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон противоречат на чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 153 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията. Вносителят поддържа, че правилото, според което „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 №5/2001 г. по к.д. №5/2001 г.)“. Посочва се, че „[з]аместването 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“.

В искането се застъпва разбирането, че въведената непрекъсваемост в дейността на парламента има за последица несъгласуваност на мандата на Народното събрание с индивидуалните мандати на народните представители, както и че създава предпоставки за „заобикаляне на конституционно определения от първичната учредителна власт срок на пълномощията на Народното събрание“. Навеждат се и съображения, че „новият режим на парламентарния мандат“ не е съгласуван с действащи разпоредби на Конституцията, поради което според вносителя „промените в тази им част нарушават принципите на разделение на властите и правовата държава“.

По отношение на оспорената промяна в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, в искането се приема, че „[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)“. Поддържа се, 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“.

Според президента с въведените с §7, т. 1 във връзка с §8 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон „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 правомощията 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“. Поддържа се също, че „[с]ъс 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 разделието 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 №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.)“.

С определения от 19.12.2024 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на промени в посочените в определенията по допустимост разпоредби на Конституцията, така както са въведени със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. С определенията по к.д. №39/2024 г. и к.д. №40/2024 г. те са присъединени към к.д. №38/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като техният предмет и предметът на образуваното по искане на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание дело частично съвпадат.

На основание чл. 20а от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд, в отговор на предоставената възможност, становище и правни мнения са представили фондация „Български институт за правни инициативи“, проф. д.н. Райна Николова и д-р Дилян Начев.

По отношение на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, в становището на фондация „Български институт за правни инициативи“ се поддържа, че „[н]аличието 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“. Според фондацията въведените с §7, т. 1 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон, 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“, създават предпоставка за продължаващи конституционни кризи с неизвестен край. В становището се приема, че с промените в чл. 64, ал. 2, 3 и създадената нова ал. 4 и в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведени с §2 и §8 ЗИД на Конституцията, „се нарушава демократичната отчетност на най-важния законодателен орган в страната, която на свой ред е основен елемент, гарантиращ правата на суверена“.

Според проф. Николова направените с §2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон въвеждат познати и възприети в сравнителен план разрешения относно конституиране „на новата законодателна легислатура“ и отстраняват съществуващо до шестата поправка „несъвършенство на българското конституционно устройство“, поради което не са противоконституционни. В правното мнение се излагат аргументи, че промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, е в противоречие с конституционните разпоредби на чл. 158, т. 3 и чл. 4, ал. 1. Професор Николова поддържа, че въведените с §7, т. 1 изменения на чл. 99, ал. 5 от Основния закон навлизат „в правомощията на учредителната власт“ и нарушават „постигнатото равновесие на властите, в което участва и държавният глава“. В правното мнение се приема, 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“ и се прави изводът, че промяната в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон, въведена с §8 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна.

По отношение на промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Основния закон, въведена с §3 ЗИД на Конституцията, д-р Начев приема, че „последователното решение с оглед вече установената конституционна недопустимост членове на Министерския съвет да имат двойно гражданство е същото да бъде прогласено и по отношение на народните представители“. Според д-р Начев въведените с §7, т. 1 изменения на чл. 99, ал. 5 от

Основния закон променят „ролята на българския президент и мястото му сред останалите основни държавни органи в период на криза, а и реално поставя редица други въпроси, които трудно могат да получат разумен отговор, т.е. създава се голяма степен на правна несигурност в противоречие с принципа на правовата държава“. В правното мнение се излагат и аргументи за противоконституционност на направените с §2 ЗИД на Конституцията изменения на чл. 64 от Основния закон.

Конституционният съд е разгледал искания със същия предмет и с Решение №13 от 26.07.2024 г. по к.д. №1/2024 ги е отклонил поради непостигане на изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство.

Съдиите Борислав Белазелков, Галина Тонева и Орлин Колев считат и трите искания за недопустими по следните съображения:

Настоящото дело е образувано по искания за повторно разглеждане на въпроса за конституционосъобразността на разпоредби от Конституцията, приети с §2 ЗИД на Конституцията (чл. 64 от Конституцията), §3 ЗИД на Конституцията (чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията), §7, т. 1 ЗИД на Конституцията (чл. 99, ал. 5 от Конституцията) и §8 ЗИД на Конституцията (чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията). Съображенията за допустимост на исканията се основават на непостигнато мнозинство, изискуемо от Основния закон при първото им разглеждане, което се приема за липса на постановен акт на Конституционния съд по същество.

Разбирането, че решение, при постановяването на което не е постигнато изискваното от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от седем съдии, необходимо за уважаването му, не може да бъде източник на правото и не поражда действие, тъй като няма формирана воля за отхвърляне на искането и няма приети мотиви, не може да бъде споделено. То противоречи на тезата, че решението, постановено при липса на мнозинство, може да има правно установяващо, правно регулиращо проявление. На нея се противопоставя разбирането, че то не би могло да има проявление, водещо до забрана за пререшаване на спора, защото не формира сила на пресъдено нещо по предмета на конституционното дело, която да бъде реална юридическа пречка за ново сезиране на Конституционния съд. Това разбиране се основава на липсата на предпочитано обяснение за непререшаемостта на веднъж проведеното оспорване, но то не може да бъде основание изводът в този смисъл да бъде отречен само защото не може да бъде обяснен по избрания начин. Непререшаемостта на веднъж проведеното оспорване произтича от ясната разпоредба на чл. 21, ал. 6 ЗКС, която установява правилото, че когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания, като и от ясната разпоредба на чл. 151, ал. 3 от Конституцията, която установява правилото, че частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си.

Непосредственото действие на приетия закон е нещо различно от запазеното негово действие в резултат на неуспешното му оспорване. Веднъж запазено, това действие не може да бъде оспорвано в хода на приложението му, докато се събере мнозинство за уважаване на искането и преодоляване на волята на законодателя или докато се събере неуреденото както в Конституцията, така и в закона „мнозинство“ за зачитане на волята на законодателя чрез „отхвърляне“ на неоснователното искане. Конституцията не борави с понятия като „обявен за непротивоконституционен“ или „отхвърлено искане за установяване на противоконституционност“. За да бъде запазено действието на оспорения закон, Конституцията изисква той да „не е обявен за неконституционен“ в резултат на неговото оспорване пред Конституционния съд. А що се отнася до мотивите, обосноваващи запазването на действието на оспорения закон, това са мотивите на съдията или съдиите, които са приели, че той не следва да бъде обявен за неконституционен.

От съдържанието на чл. 151, ал. 3 от Основния закон се вижда, че Конституцията не изисква изричен диспозитив за обявяването на оспорения закон за конституционносъобразен или за оставяне на искането без уважение. Според нея единствено позитивното решение на Конституционния съд има конститутивно действие и затова може да промени правната действителност. Според Конституцията, за да запази изцяло или частично действието си, е достатъчно оспореният закон да не бъде обявен за неконституционен или някоя негова част да не бъде обявена за неконституционна, т.е. постановяваните в практиката на Конституционния съд отхвърлителни диспозитиви служат само „за яснота“ и „за изчерпване“ на предмета на делото.

Конституцията не допуска отказ от конституционно правосъдие. Конституционния съд не може да се самоосвободи от задължението да разгледа и реши допуснатото до разглеждане искане за обявяването на неконституционност на закон. Той е длъжен да постанови решение, ако законът или част от него е неконституционен и такова е становището на не по-малко от седем от членовете на решаващия състав. С такова решение се уважава изцяло или отчасти предявеното искане. Конституцията не изисква от Конституционния съд формирането на воля за отхвърляне на приетото за разглеждане искане. „Частта от закона, която не е обявена за неконституционна, запазва действието си“. Искането е останало без уважение. То няма нужда да бъде оставено без уважение с нарочен диспозитив. Според Конституцията изричен отхвърлителен диспозитив не е необходим, за да бъде запазена непроменена правната действителност.

Това разрешение в Конституцията е критикувано в доктрината от редица автори, включително бивши конституционни съдии, но въпросът не е дали то е добро, или е възможно и по-добро. Въпросът е каква е била волята на конституционния законодател при приемането на Конституцията. Тази воля, в автентичния ѝ смисъл, е зачитана неотклонно в практиката на Конституционния съд до 2023 г. включително. За първи и единствен път Конституционният съд приема, че след като искане за обявяване на неконституционност на закон не е уважено поради непостигане на изискуемото от Конституцията мнозинство, е допустимо разглеждането и произнасянето по ново искане със същото съдържание по к.д. №15/2023 г. По него е допуснато за разглеждане по същество същото искане, отхвърлено поради непостигане на мнозинството, необходимо за уважаването му по к.д. №17/2018 г. В определението за допускане на разглеждането на повторното искане обаче не е изследвана волята на конституционния законодател в протоколите от проведените обсъждания при приемането на Конституцията от Великото народно събрание, не е обсъдена практиката на Конституционния съд до този момент, нито е направен анализ на разпоредбата на чл. 151 от Основния закон.

Възприемането на изискване всяко решение – позитивно или негативно, да се взема с не по-малко от седем гласа в едната или другата посока, означава да не се взема решение, докато не бъде постигнато такова мнозинство. Това е възможен вариант, но ако бъде избран той, означава неразумно дълго време и дори вечно въпросът да остава висящ. Конституционният законодател очевидно не е имал такава цел.

Възможността да бъде отклонено искането, ако не може да бъде постигнато в разумен срок съгласие в едната или другата посока на поне седем съди, с възможност за преразглеждане по последващо искане, означава да се позволи преразглеждане при създаването на нова конюнктура. Това не избягва възможността въпросът да остава неразрешен неразумно дълго време и дори вечно, но за да бъде възприето такова разрешение, е необходима изрична нова уредба в Конституцията, позволяваща Конституционният съд да откаже конституционно правосъдие поради неспособността си да формира мнозинство за неуважаване на искането. Такава воля у конституционния законодател също не може да бъде намерена.

Липсата на срок за оспорването на конституционносъобразността на актове на Народното събрание и на президента цели да осигури възможността за поправяне, рано

или късно, на едно противоконституционно състояние. Възможността за преразглеждане без край във времето обаче, при междувременното задължение на всички да прилагат оспорения акт, няма нищо общо с посочената цел. Нещо повече. Възможността за постановяване на друго по съдържание решение от Конституционния съд след липсата на произнасяне по предходно искане, поражда правна нестабилност и неравно третиране на адресатите на оспорвания акт.

По изложените съображения съдиите Белазелков, Тонева и Колев приемат, че поредното искане следва да бъде отклонено без други мотиви. Аргументите, черпени от удачите и неудачите при практическото приложение на запазилите действието си разпоредби, имат значение за правилното и точно тяхно тълкуване и приложение в обществената практика.

Съдиите Павлина Панова, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенев и Невин Фети намират исканията за допустими.

Съдиите Павлина Панова, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Десислава Атанасова, Сашо Пенев и Невин Фети излагат следните съображения по съществото на исканията:

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенев и Невин Фети потвърждават напълно изложеното в Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. относно противоконституционността на оспорените и по настоящото дело разпоредби, включително изложеното в раздел А на това решение относно особеностите на един закон за изменение и допълнение на Конституцията и на референтната конституционна рамка, по отношение на която следва да се извърши преценката за неговата конституционосъобразност.

Предметът на к.д. №1/2024 г. и на к.д. №38/2024 г. по отношение на разпоредбите на §2, 3, 7, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията е един и същ. Референтната конституционна рамка, с оглед на която Конституционният съд се произнася по настоящото дело, е частично променена предвид правните последици от Решение №13/2024 г., защото едновременно действат изменени и запазили действието си конституционни разпоредби. Поради това съдиите не възпроизвеждат изложеното в това решение становище за противоконституционност, а само го допълват, където е необходимо.

Съдия Сашо Пенев излага и следното:

С приемането на Закона за изменение и допълнение на Конституцията се установи нейната лесна изменяемост, въпреки че в българската конституционноправна теория се приема, че Конституцията от 1991 г. е от категорията на т.нар. „твърди“ или „твърдогъвкави“ конституции.

Когато първоначалното създаване на Конституцията е завършено, мястото на учредителната власт на народа се заема от учредените държавни власти. Изменението на Конституцията от Народното събрание като законодателен орган е производна конституционна дейност. Това изменение се извършва във формите, по процедурите и в рамките, които действащата Конституция определя (чл. 153 – 163 от Конституцията).

Законодателният орган като учредена власт е създаден и ограничен от Конституцията, приета от учредителната власт. Ограниченията при изменението на Конституцията се съдържат в самата конституционна уредба и включват и разпоредбите, уреждащи основните начала и неотменимостта на основните права. Така се гарантира, че действащият конституционен ред няма да бъде премахнат по формално легалния път за приемането на закон за изменение на Конституцията и да се създаде държавно устройство и форма на държавно управление, различни от предвидените в преамбюла и основните начала. По този начин се осигурява функционирането на желаната от суверена

демократична, правова и плуралистична държава и се защитават правата на гражданите срещу евентуални авторитарни стремежи на законодателя, изменящ Конституцията. Също така се цели възпрепятстване на временната концентрация на власт в непосредствените политически участници, като се отчитат и правата на политическите малцинства.

От мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията се установява, че направените промени не се обосновават с обективно трайно променени обстоятелства в обществено-политическото битие, свързани с държавното управление, които да налагат адаптиране на конституционната уредба към тях с цел осигуряване на стабилно управление в полза на обществото.

В преамбюла на Конституцията народните представители от Седмото велико народно събрание „в стремежа си да изразят волята на българския народ“ са прогласили „своята решимост за създаването на демократична, правова и социална държава“. Преамбюлът е неотделима част от Конституцията и неин съществен елемент, в който в концентрирана форма се изразява нейният дух и се очертават водещите мотиви за приемането ѝ. От него се извлича същностното съдържание, политическото и правното значение на нейните разпоредби. В материалноправен смисъл преамбюлът не е само помощна политическа декларация, а съдържа разпоредби със самостоятелно правно значение. В съдържанието на преамбюла се открояват както конституционни принципи, така и очертаването на държавни цели. Тълкуването и прилагането на другите конституционни разпоредби е обвързано и със съдържанието на преамбюла. От друга страна, в него се поставя и най-широка рамка за упражняване на политическата дейност и на публичната власт, при прекрочването на която се пораждат въпроси за съответствието им с Конституцията. Предписанията в преамбюла са насочени към носителите на публичната власт. Конституционното управление изисква публичната власт да се формира и осъществява в съответствие с предварително установени ценности и цели, респективно правила и процедури.

Съдържанието на Конституцията обвързва всички държавни органи. Чрез нейните разпоредби се цели да се задължат държавните органи да упражняват активно и своевременно възложените им функции, за да се гарантира стабилност в развитието на обществените отношения, както и да се поставят ограничения при упражняването от тях държавната власт и да се гарантират свободите на гражданите. Освен тези основни функции на конституционната уредба, със съдържанието ѝ се цели и да се придаде на правния ред, основан върху нея, и на държавните органи особена демократична легитимност, да се предостави на гражданите обяснима и действителна представа за държавата и нейните функции, да се насърчава обединеността в обществото при съвместното съществуване на гражданите в рамките на държавно организираната политическа общност. Така описаните функции на Конституцията, изведени от нейните основни начала, също са мяра за съответствието на упражняването на държавната власт с нейното съдържание.

В преамбюла и в чл. 1, ал. 2 от Конституцията е установен принципът на демократичното устройство на държавата. Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията „цялата държавна власт произтича от народа“. В демократично устроено общество единствен носител на цялата държавна власт е народът. Народният суверенитет и изискването за участие в процеса на вземане на държавните решения въз основа на всеобщо, равно, тайно и свободно избирателно право, а при необходимост – и чрез други форми на пряка демокрация (чл. 10 от Конституцията), са основни проявления на принципа на демокрацията. Принципът на демокрация изисква народът чрез избори да определя персоналния състав на предвидените в Конституцията органи и периодично да потвърждава тяхната легитимност. Народът като носител на държавната власт я упражнява чрез представителство от органите, предвидени в Конституцията (чл. 1, ал. 2,

изр. 2), което се избира свободно и взема решения въз основа на принципа на ограниченото мнозинство, който е обвързан с народния суверенитет. Това обвързване означава, че съвременната демокрация като управление на мнозинството може и трябва да зачита правата на малцинството.

В Конституцията се установява какви функции има всеки орган, тъй като публичните органи могат да извършват само това, за което изрично са оправомощени. Ясно очертаните области на компетентност ограничават възможността за отделните органи да навлизат в компетентността на други органи. Тази ограниченост на компетентностите служи за това да се премахне концентрацията на власт и да се осигури разделението на властите, които не са напълно независими една от друга, а си и взаимодействат. Така се предотвратяват злоупотребата с власт и присвояването на компетенции от страна на политическото мнозинство и се осигуряват правата на политическите малцинства. Ограниченията са и пречка за злоупотреба с правата на парламентарните групи за овладяване на властови позиции. Принципът на мнозинството е присъщ на конституционната демокрация, но тя се отличава именно с това, че е управление не просто на мнозинството, а на целия народ. Органите са длъжни да упражняват за народа изхождащата от народа държавна власт.

За да могат представителите по волята на народа да упражняват власт не над, а за народа, гражданите трябва да могат да оказват влияние върху тях, а това влияние основно се осъществява чрез основното им право да избират държавни и местни органи и да участват в допитвания до народа (чл. 42, ал. 1 от Конституцията). Демокрацията се реализира чрез избори, произведени въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване (чл. 10 от Конституцията). Държавните органи са длъжни да съблюдават основните права, предвидени от Конституцията, да се съобразяват с тях и да създават условия за реализирането им. Основните права включват и правото да се изискват положителни действия от страна на държавата, като законодателят е конституционно задължен да приема такива закони, които да осигуряват оптимална защита на основните права и възможност за реализацията им.

В преамбюла и в чл. 4, ал. 1 от Конституцията е установен принципът на правовата държава, а в чл. 8 от Конституцията е установен принципът за разделение на властите. Държавната власт е разделена на законодателна, изпълнителна и съдебна (чл. 8 от Конституцията) и се осъществява от предвидени в Конституцията органи. В този смисъл с тази разпоредба се постановява, че държавната власт, произтичаща от народа, се упражнява чрез специални органи на законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Всички те са обвързани от конституционния ред. Така държавната власт е ограничена от прогласения в преамбюла и уреден в чл. 4 от Конституцията принцип на правовата държава, според който цялото държавно управление трябва да е въз основа на Конституцията и съобразени с нея закони. Демократична държава е само правовата държава.

Класическата цел на разделението на властите е разбрана като гарантиране на свободата на отделния човек чрез ограничаване на държавната власт. Взаимното преплитане и възможностите за контрол и влияние между разделените държавни власти водят също до възпиране и ограничаване на държавната власт. Понастоящем разделението на властите се разбира като рационално разпределение на държавните функции с цел защита на основните права. Принципът на разделението на властите в съвременните условия се разглежда от гледна точка на факта, че съществената разделителна линия в днешната политическа действителност минава не само между правителство и парламент, а също така между правителството и управляващите парламентарни групи, от една страна, и парламентарната опозиция, от друга страна. Все повече се осъзнава, че принципът на разделението на властите не служи за защита на

основните права само чрез взаимно възпиране и контрол на властите, а преди всичко има за задача да гарантира тяхното правилно и адекватно реализиране.

Разделението на властите цели, при условие че нито един орган не може да се намесва в същинската сфера на друг орган, държавните решения да се вземат колкото е възможно по-правилно, т.е. от тези органи, които според своята организация, състав, функции и процедури разполагат с най-добрите предпоставки за това. Законодателният орган, макар и основен, не е върховен орган в държавата, защото в системата от държавни органи, основана на разделението на властите, не може да има върховен орган. За парламентарното управление е характерно разделение на властите чрез координация между субектите на разделените власти. Поради посоченото смятам, че оспорените разпоредби не са съобразени със съдържанието на преамбюла на Конституцията и посочените основни начала, така както са приети от учредителната власт.

I. Относно промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на искането за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което искането следва да бъде отклонено.

I.A. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенев и Невин Фети искането е основателно, поради което промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова, като отчитат идентичната изходна позиция и идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. №1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел II.A. на Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. относно оспорената разпоредба на §2 ЗИД на Конституцията, с която са въведени измененията на чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова) от Конституцията.

Те подчертават, че предвиденият в оспорените изменения край на мандата на Народното събрание, който настъпва с полагането на клетва на новоизбраните народни представители, води до едновременното съществуване на две легислатури, което залага потенциален конфликт помежду им поради различното политическо представителство във всяка от тях. Конституцията, като основен закон, не трябва да съдържа разпоредби, които залагат такъв конфликт, а напротив – трябва да съдържа разпоредби, които гарантират функционирането на демократичната и правова държава.

Съдия Сашо Пенев към тези аргументи излага и следното:

Оспореният §2 ЗИД на Конституцията, с който са въведени изменения в чл. 64, ал. 2 и 3 и е създадена нова ал. 4, е насочен, според мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията, към създаването на непрекъсваемост в дейността на Народното събрание. Съдържанието им обаче противоречи на същността и функцията на Конституцията като основен, върховен юридически акт, предназначен да установи в своите разпоредби учредяването и упражняването на държавната власт и да гарантира упражняването на народния суверенитет, функционирането на правовата държава, разделението на властите и реализирането на основните права на гражданите.

При запазване на действащата редакция на чл. 64, ал. 1 от Конституцията, с измененията се внася промяна в периода от време, през който старото (избрано при предходни избори) и новоизбраното Народно събрание упражняват пълномощията си, като на практика се съкращава предвиденият от учредителната власт 4-годишен мандат,

началото на който се поставя от избора на народните представители, а при определени хипотези (несвикване на новоизбраното Народно събрание по реда на чл. 75) е възможно и удължаване на този мандат. Създава се възможността законодателната компетентност и други правомощия на Народното събрание след проведени избори да се упражняват от орган (предходно Народно събрание), чийто персонален състав не е бил избран при провеждането на изборите, чрез които е формиран новият персонален състав и същият е овластен да упражнява правомощията за определен нов мандат.

Чрез периодично провеждане на избори се осигурява съгласуваност между волята на мнозинството от народа и изразяваната от представителната институция воля. Именно изборите са първичната основа на всяка легитимна власт. Партиите излагат своите възгледи в т.нар. партийни програми обикновено във връзка с провеждането на изборите. Ако персоналният състав на органите, формиран в резултат на избори, не упражнява добросъвестно правомощията си, гражданите имат възможността при следващите избори да изберат друго представителство. От малцинствата може да се очаква да приемат демокрацията само ако имат възможност да променят мнозинството при следващи избори. В демократично устроените общества гражданите избират личности и партии, от които искат да бъдат управлявани за определен период от време. Въз основа на резултатите от изборите се формира мнозинство, което е отговорно за управлението на страната. Чрез реализирането на основното си активно изборително право гражданите са изразили волята си какъв да бъде новият персонален състав на парламента, а не възлагат упражняването на законодателната власт на предходния персонален състав. Така новата уредба създава възможност да не се отчита изразената воля на избирателите при реализирането на основното им активно изборително право.

От друга страна, изменената ал. 3 на чл. 64 води до възможност за противоречивото ѝ прилагане във връзка с чл. 65, ал. 2, изискващ кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, да прекъснат изпълнението ѝ след регистрацията си, което може да доведе до липса на кворум и невъзможност за функциониране на Народното събрание, ако повече от половината от действащите народни представители участват в изборите.

Поради посоченото направените изменения и допълнения противоречат на принципа на народния суверенитет като легитимиращ принцип на демократичния конституционализъм. Възможностите за противоречиви тълкувания на новосъздадената уредба и колизията ѝ с други разпоредби на Конституцията водят и до нарушаване на принципа на правовата държава, многократно изясняван в практиката на Конституционния съд, чрез който се гарантира устойчивост на демократичния правов ред. С измененията не се постига укрепване на парламентаризма, а се генерират проблеми за стабилността на държавното управление

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

Според изменената ал. 3 на чл. 64 от Конституцията „[и]збори за ново Народно събрание се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание“. Така Народното събрание вече не се разпуска при изтичане на редовната му 4-годишна легислатура, а действащият и новият парламент се застъпват, което се потвърждава и от новосъздадената ал. 4 на чл. 64, според която „[с] полагането на клетвата на новоизбраните народни представители се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание“. На практика, без формално да се изменя установеният в чл. 64, ал. 1 срок на мандата на Народното събрание, се променят правилата за неговото определяне.

Направените изменения в чл. 64 от Конституцията, макар насочени към непрекъснатост на дейността на Народното събрание, на практика не осигуряват 4-годишния му мандат. Този извод следва, на първо място, от правилото в ал. 3, че изборите

за ново Народно събрание трябва да бъдат произведени не по-късно от един месец преди да изтече срокът на пълномощията на действащото Народно събрание. Определянето на този срок като пределен (най-късният възможен), без да се фиксира период, в който да се произведат изборите (подобно например на периода по чл. 93, ал. 5 от Конституцията за произвеждане на избор за президент), би дало възможност за насрочването на избори до два и повече месеци преди да изтече мандатът на Народното събрание.

С новосъздадената ал. 4 на чл. 64 от Конституцията е предвиден нов срок за прекратяване на пълномощията на Народното събрание, който не се определя от срока на мандата по чл. 64, ал. 1, а от полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. По този начин не само е даден различен краен момент на мандата на Народното събрание, а са променени юридическите факти, от които той следва да се определи. Ако срокът като бъдещо сигурно събитие е юридически факт от категорията на юридическите събития, които настъпват независимо от волята на човека, то полагането на клетва е резултат от фактически състав, който изисква редица юридически действия, които имат своята конституционна уредба, като: свикване на новото Народно събрание на първо заседание, наличие на кворум за неговото провеждане и едва след това полагане на клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията. Следователно с направените в чл. 64 от Конституцията промени 49-ото Народно събрание изоставя разбирането на учредителната власт за 4-годишен мандат на парламента. Това е така, защото според чл. 75 от Конституцията Народното събрание следва да бъде свикано на първото си заседание от президента на републиката най-късно един месец след изборите. Ако в този срок президентът не го свика, то се свиква от една пета от народните представители, но без да е посочено ограничение в периода, в който това трябва да стане. За да провежда своите заседания Народното събрание, включително първото си заседание, трябва да присъстват повече от половината народни представители (чл. 81, ал. 1 от Конституцията). По силата на чл. 76, ал. 1 от Конституцията първото заседание се открива от най-възрастния присъстващ народен представител и едва след това се полага клетвата, предвидена в ал. 2. Когато бъде изпълнена съвкупността от всички тези юридически действия, „се прекратяват пълномощията на предишното Народно събрание“. Това еднозначно означава, че правопрекратяващият юридически факт по отношение на мандата на Народното събрание не е срокът по чл. 64, ал. 1 от Конституцията, а поредица от взаимно обусловени и осъществяващи се последователно юридически действия, т.е. динамичен фактически състав, който не е ясно отнапред колко във времето може да се разгърне. Единственото значение на срока по чл. 64, ал. 1 от Конституцията е сведено до определяне на пределната дата по ал. 2, на която да бъдат насрочени изборите за ново Народно събрание. Поради това, макар номинално 4-годишният мандат на Народното събрание да не е променен, в съдържателно отношение той е подчинен на определяем срок в зависимост от предприемането на поредица от юридически действия.

Задължителното тълкуване на непроменената ал. 1 на чл. 64 от Конституцията, дадено в Решение №1/2005 г. по к.д. №5/2001 г., налага да се приеме, че началният момент на мандата на парламента се определя от акта на избора на народните представители. Крайният момент на мандата съгласно чл. 64, ал. 4 е полагането на клетвата на новоизбраните народни представители. Това води до едновременно съществуване на две представителни учреждения. В разпоредбата на чл. 64 от Конституцията след изменението ѝ те са упоменати като „действащо Народно събрание“ (ал. 3), респ. „предишно Народно събрание“ (ал. 4), и „ново Народно събрание“ (ал. 3). „Съжителството“ на двете легислатури е в определяем период от време, но както е отбелязано в Решение №5/2001 г. по к.д. №5/2001 г. „няма конституционни пречки, доколкото правно-технически това е възможно, свикването да стане в първия ден след изборите. Друг е въпросът, че практически това е невъзможно и тази невъзможност е отразена на законово (но не и на конституционно) равнище в избирателните закони“. В

този контекст, дори да бъдат изпълнени всички конституционни изисквания и своевременно да бъде положена клетвата на новоизбраните народни представители, в периода след изборите има две легислатури на Народното събрание – едната, която действа и след изборите, и другата, която е легитимно овластена от избирателите, но не е настъпило началото на упражняване на пълномощията ѝ като колективен, структуриран орган, което започва с първото заседание. Във всеки случай народните представители и в двете легислатури упражняват своите правомощия. По отношение на действащия парламент това следва от обстоятелството, че „[п]родължителността на мандата на народния представител съвпада по принцип с легислатурата на Народното събрание. С изтичане мандата на Народното събрание се прекратяват и пълномощията на всеки един от народните представители“ (Решение №8/1993 г. по к.д. №5/1993 г.). За новоизбраните народни представители това следва от изборите като акт на овластяване и това е отразено в редица конституционни разпоредби, като например чл. 71 относно възнаграждението на народните представители, чл. 75, изр. 2 относно възможността новоизбраното Народно събрание да се свика от една пета от народните представители на първото си заседание при бездействие на президента в едномесечния срок. Както е прието в Решение №5/2001 г. по к.д. №5/2001 г., „налице са редовни конституционни пълномощия на избраните народни представители, които в качеството си на такива свикват новоизбрания законодателен орган. Разпоредбата изрично говори за „новоизбраното Народно събрание“, а не например за „новоизбраните народни представители“. Едномесечният срок за свикване тече след „избирането на Народното събрание“. Езикът на Конституцията ясно и категорично признава съществуването на Народно събрание преди първото заседание, на което народните представители полагат клетва и избират председател и заместник-председатели – чл. 76 от Конституцията“.

„Наслагването“ на легислатурите демонстрира очевидната несъгласуваност на измененията в чл. 64 с други разпоредби на Конституцията. Така например в изпълнение на чл. 65, ал. 2 кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, прекъсват изпълнението ѝ след регистрацията. В своята практика Конституционният съд е изяснил конституционното понятие за държавна служба, за което липсва изрично определение в Основния закон. В Решение №5/1993 г. по к.д. №6/1993 г. изрично е открито, че „[в] Конституцията освен в чл. 68, ал. 1 за държавна служба се говори и в чл. 65, ал. 2. Понятието е в основата и на разпоредбата на чл. 116. Безспорно понятието „държавна служба“ трябва да се разбира с единен и непротиворечив смисъл. Най-общо това е дейност по осъществяване на функциите на държавата. Тази дейност се извършва от името на държавата и за реализиране правомощията на предвидените в Конституцията нейни органи“. Предвид това кандидатите за народни представители, които са и народни представители в действащото Народно събрание, следва да се съобразят с изискването на чл. 65, ал. 2 от Конституцията, доколкото реализирането на правомощията им е също изпълнение на държавна служба в широкия смисъл на понятието, употребено в тази разпоредба и в чл. 68, ал. 1 от Основния закон.

Провеждането на изборите за ново Народно събрание в период, преди да е изтекъл мандатът на действащото Народно събрание, води до неравнопоставеност между кандидатите за народни представители, които са такива в действащия парламент, и другите кандидати във връзка с имунитета, от който се ползват по силата на чл. 70, ал. 1 от Конституцията. Доколкото имунитетът на народния представител е уреден на конституционно равнище, а на кандидата за народен представител – на законово равнище, се получава различно третиране в рамките на една и съща категория правни субекти, основано на общественото им положение, което накърнява принципа на равенството по чл. 6, ал. 2 от Конституцията.

Провеждането на избори при неизтекъл мандат и застъпването на двете легислатури на Народното събрание проявяват своите ефекти и спрямо кръга на сезиращите Конституционния съд субекти, които могат да оспорят законността на

изборите. Доколкото това могат да направят най-малко една пета от народните представители (чл. 150, ал. 1, предл. 1 от Конституцията), депутатите от „отиващия си парламент“ са поставени в привилегирана позиция спрямо другите кандидати за народни представители, тъй като могат да оспорят пряко изборите, в които самите те участват. Несъмнено тази възможност е открита за новоизбраните народни представители, но това се дължи на политическата воля на избирателите, изразена чрез упражняване на пряко изборително право (чл. 10 и чл. 42, ал. 1 от Конституцията), която води до отношението на представителство, в което се включва и възможността за сезиране на Конституционния съд.

Обсъжданите промени в чл. 64 от Конституцията изменят времетраенето на мандата на Народното събрание, като въздействат върху правилата за неговото определяне. Мандатът на висшите държавни институции, изградени от Великото народно събрание, е част от формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията (Решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г.; Решение №7/2006 г. по к.д. №6/2006 г.) и не следва да се извършва от Народното събрание, още по-малко по начин, който влиза в колизия с други конституционни разпоредби. Поради това считам, че конституционните промени в чл. 64, ал. 2 и 3 и създадената ал. 4, въведени с §2 ЗИД на Конституцията, навлизат в пределите на компетентност на Велико народно събрание за изменение и допълнение на Конституцията по чл. 158, т. 3.

І.Б. Според съдиите Надежда Желепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова искането за установяване на противоконституционност на извършените промени в чл. 64, ал. 2, 3 и 4 (нова), както са въведени с §2 ЗИД на Конституцията, е неоснователно, а разпоредбите не са противоконституционни.

Съдиите не намират за необходимо да посочват други мотиви освен изложените по к.д. №1/2024 г., според които тези промени, с които се въвежда непрекъснатост във функционирането на парламента, са в рамките на принципите и духа на Основния закон и не ангажират компетентността на Великото народно събрание по чл. 158 от Конституцията като основание за обявяването им за противоконституционни предвид извършването им от обикновено Народно събрание.

ІІ. Относно промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с §3 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с §3 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

ІІ.А. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенев и Невин Фети исканията са основателни, поради което промяната в чл. 65, ал. 1, както е въведена с §3 ЗИД на Конституцията, следва да бъде обявена за противоконституционна като невалидна.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Сашо Пенев, като отчитат идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. №1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел ІІ.А. на Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. относно оспорената разпоредба на §3 ЗИД на Конституцията, с която е въведено допълнението на чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията.

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

С §3 от ЗИД на Конституцията е допълнена разпоредбата на чл. 65, ал. 1 от Основния закон, като е предвидена възможността за народен представител да бъде

избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната.

Институтът на гражданството е система от правни норми, които определят характера на отношенията на принадлежност на физическите лица към държавата. Гражданинът на съответната държава упражнява предоставените му права, свободи и задължения. Следователно институтът на българското гражданство е свързан както с публичноправната сфера, със защитата на държавността, на националните интереси и сигурност, с междудържавните отношения, така и с правата и задълженията. Формирането на държавни органи чрез избори обаче е акт на осъществяване на държавна власт, на суверенитет. Затова и преценката дали е допустимо Народно събрание да променя гражданството като изискване за избираемост на народни представители, трябва да се извърши на тази база. Необходимо е да се отчете и практиката на Конституционния съд по повод гражданството като предпоставка за избираемост на публична длъжност.

В Решение №15/1995 г. по к.д. №21/1995 г. е посочено, че „общият конституционен критерий за въвеждане на ограничително изискване за българско гражданство следва да се търси на друго място - в характера на самите отношения, в които съответните органи участват. Този общ критерий е наличието на определени властнически правомощия и упражняването на власт. 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“.

Изключването на възможността български граждани с двойно гражданство да бъдат избирани за народни представители е резултат от волята на Великото народно събрание да гарантира висш държавен интерес, свързан със защитата на суверенната национална държава и опазването на националното и държавното единство на България. Народното събрание заема централно място в системата от конституционно установени държавни органи. Неговите правомощия са разнообразни и се проявяват в различни измерения, но във всички случаи те отразяват политическата форма на управлението на страната, изрично определена като „република с парламентарно управление“ в чл. 1, ал. 1 от Конституцията. В Народното събрание са съсредоточени широк кръг функции на публичната власт, които оказват въздействие върху всички основни сфери на обществения живот. Народното събрание е общонационалната представителна институция, която получава своите пълномощия непосредствено от народа. Чрез законодателната си функция парламентът регулира обществените отношения и насочва развитието на обществото в една или друга посока в контекста на конституционната правова държава.

Законодателната власт може да урежда разнообразна материя, но в сферата на националната сигурност, отбраната, защитата на Отечеството Конституцията изрично изисква упражняване на законодателната функция по редица въпроси, като: уреждане на дейността на въоръжените сили (чл. 9, ал. 2); използването на ядрената енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества (чл. 18, ал. 4 и 5); режима на земята (чл. 22, ал. 3); условията и реда за придобиване, запазване и загубване на българското гражданство (чл. 25, ал. 6); условията и реда за даване на убежище на чужденци (чл. 27, ал. 3); организацията и реда за произвеждане на избори и референдуми (чл. 42, ал. 2); ограниченията в упражняването на отделни права на гражданите при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение (чл. 57, ал. 3); подготовката на гражданите за защита на Отечеството (чл. 59, ал. 2); оказване на съдействие на държавата и обществото в случай на бедствия (чл. 61); определяне на статута на Консултативния съвет за национална сигурност (чл. 100, ал. 3) и други. Упражняването и на другите функции на Народното събрание – бюджетна, за

образуване и контрол върху правителството, в международните отношения, за избор на състава на редица органи, за решаване на въпросите за обявяване на война и за сключване на мир, за разрешаване изпращането и ползването на български въоръжени сили извън страната, както и за пребиваването на чужди войски на територията на страната или за преминаването им през нея – трябва да се осъществява в рамките на принципа на суверенитета и държавната политика в различните сфери на обществения живот следва да е подчинена изключително на интереса на държавата и нейните граждани. Затова и изискванията за избираемост на народните представители трябва да съответстват на функциите, които Основният закон възлага на Народното събрание.

Чрез изискването за уседналост, въведено в чл. 65, ал. 1, изр. 2 от Конституцията спрямо народните представители, които са български граждани с друго гражданство, Народното събрание вероятно се опитва чрез пребиваването им в определен период в страната да гарантира, че лицата са запознати с обществено-политическите процеси в България и са заинтересовани от управлението с оглед общото благо. Поради това уседналостта се явява своеобразна компенсация на отстъплението от изискването за само българско гражданство на народните представители, но разпоредбата не създава яснота към кой момент трябва да се преценява продължителността на срока – към момента на регистрацията на кандидата или към момента на избора. Неяснотата в разпоредбата може да доведе до различия в нейното прилагане и до спорове както при регистрацията на кандидатите, така и след избирането им за народни представители. И по тази линия направената промяна в чл. 65, ал. 1 от Конституцията търпи критика, доколкото отдалечава конституционния текст от правовата държава.

По изложените съображения считам, че допълнението на чл. 65, ал. 1 от Конституцията, направено с §3 ЗИД на Конституцията, засяга държавното единство, предвидено в преамбюла, принципа на народния суверенитет, прогласен в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, и изменя условията за избираемост на народните представители, което въздейства върху системата от държавни институции, изградена от Велико народно събрание. Такива изменения могат да бъдат направени само от Велико народно събрание съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията.

II.B. Според съдиите Надежда Джелепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова исканията са неоснователни, защото промяната в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията, както е въведена с §3 ЗИД на Конституцията, не е противоконституционна като извършена от обикновено Народно събрание по реда на чл. 155 от Основния закон.

Съдиите поддържат становището си, изразено при разглеждане на к.д. №1/2024 г., според което промените в чл. 65, ал. 1, изр. второ от Конституцията не ангажират компетентността на Велико народно събрание по чл. 158 от Основния закон – защото изводът за конституционосъобразност на извършената промяна се основава единствено на тази преценка, а не следва да отразява отношението на състава на Конституционния съд към полезността и целесъобразността на новосъздадената уредба, които се преценяват единствено от общонационалното представително учреждение.

Без да възпроизвеждат вече изложените мотиви по к.д. №1/2024 г., съдиите обръщат внимание, че Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ) е станала част от правото на Република България и по силата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията има предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които ѝ противоречат. Във връзка с това тези съдии не намират основание да се отклонят от трайно закрепеното в практиката на Съда разбиране, според което „нормите на ЕКПЧ в материята на правата на човека имат общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите – страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред. Ето защо тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията в материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с

тълкуването на нормите на ЕКПЧ“. По тази причина практиката на Европейския съд по правата на човека (дело *Tănase срещу Молдова* (№7/08) от 27.04.2010 г.), според което забраната лица с двойно гражданство да бъдат избирани за депутати нарушава чл. 3 от Протокол №1 към ЕКПЧ, чийто основен принцип е „свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло“, установява ясен и обвързващ Република България стандарт на закрила на основно право, което с това му съдържание е признато и в българския Основен закон (чл. 10 от Конституцията). Конституционният съд е имал възможност да подчертае, че „по отношение на конституционно установените основни права, които са предмет на даденото от него задължително тълкуване, или тези, законовата уредба на които е била предмет на преценка за конституционностъобразност, не са налице различия в смисъла на правата, гарантирани от Конституцията, и сходните им, гарантирани от Конвенцията“ (Решение №11/2022 г. по к.д. №3/2022 г.).

Съдиите обръщат внимание, че ако лице, притежаващо двойно гражданство, бъде избрано за народен представител, този резултат ще отразява волята на българските граждани. Независимо на кое място е подреден този кандидат в съответната листа, той може да отпадне по силата на подаден преференциален вот съгласно чл. 265, ал. 3, т. 2 от Изборния кодекс. В този смисъл именно възможността българските граждани свободно да изберат или не кандидат, притежаващ и друго гражданство, е проявление на свободната им воля при избиране на законодателното тяло по смисъла на чл. 3 от Протокол №1 към ЕКПЧ.

Тези съдии не споделят поддържаното в искането разбиране, според което „двойното гражданство на народните представители влиза във вътрешно противоречие с възможността народен представител да бъде избран за министър“, в резултат на което се създавали „две категории народни представители“. Обстоятелството, че според чл. 110 от Конституцията членове на Министерския съвет могат да бъдат само български граждани, които отговарят на условията за избиране на народни представители, не установява на конституционно ниво еднаквост на правния статус на народните представители и министрите, нито автоматично предвижда следваща от Основния закон последица възможността всеки народен представител да бъде избран за министър. Очевидно е, че разпоредбата на чл. 110 от Конституцията следва да се тълкува и прилага в контекста на Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. относно конституционната недопустимост министрите да притежават двойно гражданство. По аналогичен начин, отчитащ естеството на конституционните функции на Министерския съвет, Съдът вече е тълкувал разпоредбата на чл. 65, ал. 2 от Конституцията (изискването кандидатите за народни представители, които заемат държавна служба, да прекъснат изпълнението ѝ след регистрацията си), като е приел, че това правило не се отнася до премиера и министрите, „за да не остане страната без легитимно правителство“ по време на избори за народни представители (Тълкувателно решение №9/2001 г. по к.д. №9/2001 г.).

III. Относно промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията

При проведеното гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията, не се постигна изискуемото по чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство от гласовете на повече от половината съдии от състава на Съда, поради което исканията следва да бъдат отклонени.

III.A. Според съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Сашо Пенев и Невин Фети исканията са основателни, поради което промените в чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §7, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията, следва да бъдат обявени за противоконституционни като невалидни.

Съдиите Павлина Панова, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова, като отчитат идентичността на разпоредбите, предмет на настоящото конституционно дело и на к.д. №1/2024 г., потвърждават изложеното в раздел V.A. на Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. относно оспорените разпоредби на §7, т. 1 и на §8 ЗИД на Конституцията, с които са въведени измененията на чл. 99, ал. 5 и на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията.

Те изтъкват, че в производството по к.д. №1/2024 г. са прилагали еднакво висок стандарт по отношение на всички промени, включително както тези относно органите на съдебната власт, така и тези относно ролята на президентската институция при парламентарна криза. Този стандарт, съдържащ се и в тълкувателната практика на Съда относно формата на държавно управление, е следван и в производството по к.д. №38/2024 г. при произнасянето по оспорените §7, т. 1 и §8 от ЗИД на Конституцията.

Прилагането на променените конституционни разпоредби, уреждащи формирането на служебно правителство, само потвърждава правилността на аргументите, изложени в становището им в Решение №13/2024 г. относно този въпрос.

Съдия Сашо Пенев към тези аргументи излага и следното:

Първична демократична легитимност според Конституцията има както Народното събрание като законодателен орган, така и президентът на републиката като неутрална власт, защото са органи, избирани пряко от гражданите.

Невинаги политическото представителство, основано на всеобщо изборително право, е в състояние да осигури демократично управление в условията на политическа безизходица, както и в контекста на парламентарното управление въз основа на парламентарното мнозинство да упражни конститутивното си правомощие да излъчи Министерски съвет по реда на чл. 84, т. 6 във връзка с чл. 99, ал. 1 – 4 от Конституцията.

Когато Народното събрание не може да конституира носителя на изпълнителната власт, като избере парламентарно подкрепено правителство (редовно правителство) при съществуващото съотношение на парламентарно представените политически сили, се стига до политическа криза, която се развива в правителствена, и като последица в парламентарна криза, с които се застрашава стабилността на държавното управление в защита на общия интерес. Парламентарното правителство идва на власт по волята на еднопартийно или коалиционно парламентарното мнозинство и упражнява изпълнителната власт, докато се ползва с неговата подкрепа. Чрез правителството, формирано по парламентарен път и подкрепяно от мнозинството в парламента, се осъществява парламентарното управление.

Според мотивите на проекта на ЗИД на Конституцията относно служебното правителство „[к]онституционната логика на този институт е за кратък период от време в ситуация на парламентарна криза да осигури непрекъсваемост в упражняването на функциите на изпълнителната власт като в същото време сваля политическото напрежение и доведе до успокояване на политическата обстановка“. Окончателната редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 обаче съществено се различава от първоначално предложената. При приемането ѝ не са взети предвид обсъжданията в заседанията на Комисията за изработване на проект на Конституцията на Република България (протокол от 161-вото заседание от 21.06.1991 г.) относно постигнатото съгласие за свободната преценка на президента при назначаване на състава на служебното правителство.

При отпаднала парламентарна подкрепа на парламентарното правителство по изключение в чл. 99, ал. 5 от Конституцията е предвидено правомощието на президента да назначава служебно правителство (конституционно установен орган) за определен период от време при условията на невъзможност за избор на парламентарно правителство поради нарушено функциониране на парламентарното управление. Назначаването на служебно правителство от президента има и насърчителна функция спрямо парламента да формира мнозинство, което да доведе до избрано от него

правителство. В периода 1991 – 2023 г. са назначени девет служебни правителства от четирима президенти, който факт води до извода, че назначаването на служебно правителство от президента е последица от неразбирателство на политическите сили в парламента.

В Конституцията първоначално е уреден хибриден, асиметричен и динамичен конституционен модел на президентската институция. С измененията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията е ограничена оперативната самостоятелност на президента за назначаване на служебен министър-председател, който предлага и съставя на служебното правителство. Лимитативно са изброени лица, заемащи изрично посочени държавни длъжности. Всички тези лица са избрани от Народното събрание при упражняване на конститутивните му правомощия чрез съответното политическо мнозинство да изпълняват други функции на конституционно установени държавни органи, които не са свързани с изпълнителната власт. Ограничаването на избора на президента до избрани от политическото мнозинство в различни парламенти лица, изпълняващи правомощия на предвидени в Конституцията органи, съществено влияе върху кадровата политика, провеждана при назначаване на служебното правителство.

Освен че всяко от тези лица може да откаже да бъде назначено за служебен министър-председател или да изпадне във фактическа невъзможност да изпълнява възложените му правомощия, или да се ограничи възможността му да бъде кандидат за народен представител, е възможно Народното събрание да бездейства при избора на лица за съответните държавни органи при изтекъл техен мандат или освобождаването им от длъжност на друго основание и по този начин още повече да се ограничи изборът на президента при назначаване на служебен министър-председател. Това поставя изпълнението на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 в зависимост от различни неписани условия, което би довело до невъзможност да се осигури стабилно непрекъсваемо управление на изпълнителната власт.

Въпреки че Народното събрание е национална представителна институция, имаща непосредствена демократична легитимност, то не може да концентрира неограничена компетентност, доколкото е само една от трите власти. То не може също така да навлиза в компетентността на правителството (парламентарно или служебно), нито да ограничава или присвоява чужди функции и правомощия. Чрез изричното посочване на избрани от Народното събрание за съответната длъжност лица да заемат и длъжността служебен министър-председател се концентрира непредвидена първоначално в Конституцията власт в законодателния орган, доколкото при избора за съответната длъжност на тези лица практически се предполага, че всяко едно от тях е потенциален служебен министър-председател.

Изискванията на принципа на разделение на властите поначало не допускат намеса на Народното събрание като законодателна власт в дейността на другите две власти – изпълнителна и съдебна. При парламентарното управление Народното събрание не споделя изпълнителната власт с правителството, а осъществява при взаимодействие с него законодателната власт и парламентарен контрол спрямо Министерския съвет като субект на изпълнителната власт и конституционно установен орган. Правителствата (парламентарни или служебни) осъществяват държавната политика във взаимодействие с парламента и президента, а също и с останалите висши държавни органи. Няма съмнение, че тяхната дейност подлежи на парламентарен контрол, но спрямо служебното правителство не може да се реализира политическа отговорност от парламента. От основно значение след назначаване на служебно правителство е въпросът за неговата отговорност в контекста на хоризонталното разделение на властите, а създадената правна уредба с измененията на чл. 99, ал. 5 и отмяната на чл. 102, ал. 3, т. 3 не дава ясен отговор на този въпрос. Това я прави неефективна и негодна да уреди основни положения на политическия и правния ред и организацията и функционирането на публичната власт в

условията на затруднено парламентарно управление, породено от липса на парламентарно мнозинство за конституиране на парламентарно правителство, и е в противоречие с интегриращата функция на Конституцията да запазва държавата като политическо единство и да поддържа нейната способност за политическо действие.

Съдия Невин Фети към тези аргументи излага и следното:

В резултат на направените в чл. 99, ал. 5 от Конституцията изменения е променен възприетият модел на служебно правителство, съставено от президента. Инициативата за състава на служебното правителство е прехвърлена от президента към фигурата на служебния министър-председател, в която могат да влязат само лица, заемащи точно определени висши държавни длъжности. Народното събрание запазва своята „жизнеспособност“ независимо от изчерпването на всички конституционни възможности за образуване на правителство, ползващо се с неговото доверие. Това става за сметка на изземване на правомощия на президента, предоставени му по волята на Великото народно събрание, в което е постигнато съгласие държавният глава да назначава служебно правителство, без да бъде ограничаван в дискреционната си власт при определяне на неговия състав.

Промените в чл. 99, ал. 5 ограничават президентските правомощия както по отношение на личността на министър-председателя и на министрите, така и по отношение на структурата на служебното правителство. Служебният министър-председател може да бъде назначен само измежду „председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник“. Служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за служебен министър-председател. Свеждането на възможните кандидати за служебен министър-председател до кръг от лица, определени според заемащото на изчерпателно посочени в чл. 99, ал. 5, изр. 2 от Конституцията длъжности, създава редица проблеми. Най-значим от тези проблеми несъмнено е възможната хипотеза, при която всички лица откажат да бъдат назначени за служебен министър-председател или не могат да предложат служебно правителство.

Не по-малко значими са последиците от направените конституционни изменения при изпълнението на съответните висши държавни длъжности, измежду които може да бъде назначен служебният министър-председател. Доколкото членовете на Министерския съвет не могат да заемат длъжности и да извършват дейности, които са несъвместими с положението на народен представител, сред които е и изпълнението на друга държавна служба (чл. 113, ал. 1 във връзка с чл. 68, ал. 1 от Конституцията), е ясно, че заеманият от лицето пост не може да бъде съвместяван с длъжността на министър-председателя. Прекъсването на изпълнението на заемащата длъжност при назначаване на лицето за служебен министър-председател обаче не е конституционно установено (аналогично например на правилото по чл. 68, ал. 2). Явната несъгласуваност на чл. 99, ал. 5, изр. 2 с чл. 113 от Конституцията създава вътрешни противоречия в Основния закон, в нарушение на принципа на правовата държава. Това наложи „синхронизирането“ да бъде направено със Закона за изменение и допълнение на Закона за Българската народна банка (приет от 49-ото Народно събрание на 02.04.2024 г., обн. ДВ, бр. 29 от 2024 г.), с който бяха изменени също Законът за Сметната палата и Законът за омбудсмана. Така със закон се уреди прекъсването на пълномощията на управител или подуправител на Българската народна банка, а в чл. 13, ал. 5 от Закона за Българската народна банка (обн. ДВ, бр. 13 от 2024 г., изм. и доп. ДВ, бр. 26 от 2025 г.) се възприе правилото да подадат оставка, ако са изразили изрично съгласие да бъдат назначени за служебен министър-председател по реда на чл. 99, ал. 5 от Конституцията. Законова уредба предвижда прекъсване на правомощията, респ. пълномощията, на председателя и заместник-председател на Сметната палата (чл. 16, ал. 4 от Закона за Сметната палата),

съответно на омбудсмана или заместник-омбудсмана (чл. 14, ал. 3 от Закона за омбудсмана), за периода, в който са назначени за служебен министър-председател, като след освобождаването им продължават мандата, за който са избрани. Аналогично правило не беше прието по отношение на председателя на Народното събрание в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

Проблем на конституционно равнище поражда случаят, в който Основният закон вменява определена резервна функция на длъжност от кръга по чл. 99, ал. 5, изр. второ. Ако председателят на Народното събрание е назначен за служебен министър-председател и настъпят обстоятелствата по чл. 97, ал. 4 от Конституцията – предсрочно прекратяване на пълномощията на президента и невъзможност вицепрезидентът да встъпи в длъжност, именно председателят на Народното събрание ще изпълнява и правомощията на президента. Възниква въпросът как ще се приложи конституционната уредба и в частност как ще се съгласуват чл. 99, ал. 5, изр. второ и чл. 97, ал. 4 от Основния закон.

Списъкът от длъжности по чл. 99, ал. 5, изр. второ, измежду които президентът може да назначи служебния министър-председател, включва единствено такива, които се избират от Народното събрание. Според мотивите към проекта на ЗИД на Конституцията, „[п]редлага се да възприеме един от моделите, които действат в други европейски държави, в които има формат на назначаване на самостоятелно служебно правителство с конституционно определен премиер, заемащ висша публична длъжност в независим държавен орган, така че да не се допуска пълна дискреция на президента при назначаване“. Като резултат обаче служебният кабинет се оказва фактически зависим от парламента, който, макар и неспособен да избере правителство, задължава президента да определи кандидата за служебен министър-председател измежду лица, избрани от мнозинството в него. Това означава също, че и предсрочното прекратяване на мандата им е във волята на мнозинството в Народното събрание. По този начин се резервира възможността именно Народното събрание да определя кой в крайна сметка може да бъде служебен министър-председател, като това правомощие се отнема от президента.

Президентът е лишен и от инициативата да определи състава и структурата на служебното правителство, защото след измененията в чл. 99, ал. 5 от Конституцията служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за служебен министър-председател. Още с Решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. е прието, че „е допустимо президентът да променя и структурата на служебното правителство. [...] Когато президентът назначава служебно правителство, той не е ограничен от Конституцията да определя неговата структура, още повече, че предвид на особеностите, присъщи на този кабинет, президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично“.

Преценката и за личността на служебните министри, и за структурата на служебното правителство е изцяло възложена на кандидата за служебен министър-председател, респ. изведена от дискреционната власт на президента. Действително няма конституционна пречка президентът да направи възражения по предложенията и да поиска промени, но и в двата случая инициативата трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председател. Ако не се постигне съгласуваност между тях, е напълно възможно както кандидатът за служебен министър-председател да откаже да направи промени, така и президентът да откаже назначаването на служебното правителство. В такъв случай възможен изход е да се възложи задачата за съставяне на служебно правителство на друг кандидат измежду длъжностите по чл. 99, ал. 5, изр. второ, но и това не гарантира успешното приключване на процедурата.

Измененията в чл. 99, ал. 5 от Конституцията изключват и правомощието на президента да разпуска Народното събрание, ако не се постигне съгласие за образуване

на правителство по реда на чл. 99, ал. 1 – 4. Според мотивите на проекта на ЗИД на Конституцията „[п]оследователните парламентарни кризи от 2021-2023 г., довели до назначаване на няколко поредни служебни правителства, поставят въпроса за повече гаранции за непрекъсваемост на работата на парламента“. Следователно аргумент за непрекъсваемост на работата на парламента се търси в неспособността му да постигне съгласие за съставяне на правителство и да поеме отговорността за държавното управление.

Що се отнася до парламентарния контрол, на който подлежи и служебното правителство, Конституцията и преди изменението на чл. 99, ал. 5 е допускала това: в хипотезата на чл. 99, ал. 7, при която президентът не може да разпусне Народното събрание в последните три месеца от своя мандат; след избирането на ново Народно събрание, докато бъде съставено правителство; при възобновяване пълномощията на разпуснатия парламент преди изменението на чл. 64, ал. 2 от Конституцията. „Служебното правителство се назначава от президента и съществува до избирането на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията. Ето защо съдбата му не може да бъде в зависимост от реализирана чрез средствата на парламентарния контрол политическа отговорност. Тези форми и средства обаче на парламентарен контрол, които не водят до най-тежката му степен гласуване на недоверие на правителството, могат да бъдат реализирани.“ (Решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г.) В случая обаче е необходимо да се вземе предвид, че парламентарният контрол върху служебното правителство ще се осъществява по време, в което са насрочени избори за ново Народно събрание. Не е изключено в съдържателно отношение контролът да се отнася и до въпроси относно организацията на изборите. Това би поставило в по-благоприятно положение кандидатите за народни представители, които са народни представители в действащия парламент. В същото време ограничените правомощия на президента намаляват неговата отговорност по отношение на служебното правителство, което, с оглед на чл. 109 от Конституцията, полага клетва пред Народното събрание. Всичко това променя установените от създателите на Конституцията от 1991 г. взаимоотношения президент – правителство – парламент в посока на властово надмощие на парламента, което е в нарушение на ядрото на основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите – да не се допуска подчиняването на една власт на друга.

След Решение №13/2024 г. по к.д. №1/2024 г. е създадено ново правно положение от едновременното действие на конституционни норми, запазили своето действие поради обявяване за противоконституционни на част от промените в Конституцията, и други, които са влезли в сила в резултат на нейната промяна. Такъв е случаят със запазване на редакцията на чл. 99, ал. 7 поради обявяване за невалидна на заместващата я разпоредба в резултат на произнасянето на Конституционния съд. Като ефект в чл. 99, ал. 5 не се съдържа правило за разпускане на парламента, но в чл. 99, ал. 7 е предвидено, че „[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“. Препращането към случая по ал. 5, което се съдържа в ал. 7, налага разбирането, според което забрана за разпускане на парламента е валидна само през последните три месеца от мандата на президента. *Per argumentum a contrario*, ако необходимостта от назначаване на служебно правителство е възникнала извън този период, няма пречка президентът да разпусне парламента. Това създава вътрешно напрежение в Основния закон, което нарушава устоите на правовата държава.

При действащата редакция на чл. 99, ал. 7 от Конституцията промяната в чл. 102, ал. 3, т. 3 също създава несъгласуваност между разпоредбите на Основния закон. Ако от чл. 99, ал. 7 следва, че президентът не може да разпуска Народното събрание в случай на непостигане на съгласие за образуване на служебно правителство само през последните три месеца от своя мандат, то разпускането извън този период ще налага издаване на

указ, който подлежи на приподписване от вече назначения служебен министър-председател. Абсурдността на такъв извод очертава още веднъж нарушения баланс и липсата на вътрешна съгласуваност на Основния закон с направените в него промени със ЗИД на Конституцията, включително в обсъжданата им част.

Предвид изложеното считам, че измененията в чл. 99, ал. 5 и в чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията, направени с §7, т. 1 и §8 от ЗИД на Конституцията, отнемат съществена част от правомощията на президента и са в несъответствие с чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Ш.Б. Според съдиите Надежда Желепова, Красимир Влахов и Десислава Атанасова исканията за установяване на противоконституционност на чл. 99, ал. 5, изр. 2 и чл. 102, ал. 3, т. 3 от Конституцията, както са въведени с §7, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията, са неоснователни, а оспорените разпоредби не са противоконституционни, тъй като не ангажират компетентността на Великото народно събрание по чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Съдиите посочват, че като изходна позиция при извършване на преценка за конституционосъобразност на оспорената промяна е необходимо да се съобразят постановките на Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г., според което формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията включва и изградената от Великото народно събрание система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им, както и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия, „доколкото с изменението им се нарушава баланса между тях“. Това дадено на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията задължително тълкуване обвързва и Конституционния съд, доколкото след издаване на тълкувателния акт „той образува с първичния акт единство, като, образно казано, тълкуващият акт се слива с тълкувания“, поради което „първичният акт не може повече да се прилага по начин, който се различава от постановеното във връзка с него решение на Конституционния съд“ (Тълкувателно решение №8/2005 г. по к.д. №7/2005 г.).

Предвид изложеното съдиите намират, че когато се преценява дали с една конституционна промяна е нарушен балансът между висшите държавни органи като основание промяната да ангажира изключителната компетентност на Велико народно събрание, критерият следва преди всичко да е функционален и да се основава на анализ на правомощията и функционирането на тези органи (в разглеждания случай – Народно събрание, президент и Министерски съвет). В този контекст се налага да се изясни дали с променената редакция на първото изречение и новото второ изречение на чл. 99, ал. 5 се стига до такава промяна в баланса в отношенията между посочените висши държавни органи. Това предполага преди всичко съобразяване какво беше съдържанието на конституционната уредба преди извършената през 2023 г. промяна.

Според предишната редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, ако не се постигне съгласие за образуване на правителство (след последователно възлагане на мандат за това на три парламентарни групи по реда на чл. 99, ал. 1 – 4), президентът назначава служебно правителство, разпуска Народното събрание и насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията (т.е. в срок до два месеца). При тази конституционна уредба е постановено Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г., в което е посочено следното:

– Правото да разпусне Народното събрание и да назначи служебно правителство е предоставено на държавния глава. За да не се стигне обаче до друг режим на управление (президентски, а не парламентарен, какъвто е установеният от Конституцията), Конституцията предвижда редица гаранции. Първата от тях се състои в това, че президентът може да разпусне парламента единствено в случай на изчерпване на всички

конституционни възможности за образуване на правителство, което има доверието на парламента. Друга гаранция се съдържа в изискването по чл. 99, ал. 5, изр. 2 от Конституцията, според което с акта, с който президентът разпуска Народното събрание, се определя и датата на изборите за ново Народно събрание, като новите избори са поначало в срока по чл. 64, ал. 3. На трето място, президентът не може да разпусне парламента през последните три месеца от своя мандат (чл. 99, ал. 7).

– Служебното правителство в рамките на тази обща компетентност, предоставена на Министерския съвет, е оправомощено да решава текущите въпроси на вътрешната и външната политика. Извън отбелязания „безспорен“ случай на недопустимост на определено действие от гледище на Конституцията не може да се обоснове противоречие с Конституцията на което и да е действие от кръга на компетентността на Министерския съвет. Следователно то има всички правомощия, които в глава пета от Конституцията се предоставят на Министерския съвет. Когато обаче някои действия на правителството подлежат на предварително одобрение от Народното събрание (например сключване на договори за държавни заеми – чл. 84, т. 9 от Конституцията), невъзможността да се получи такова съгласие ограничава компетентността на служебното правителство.

– В рамките на срока на правомощията на служебното правителство президентът има право да прави промени в неговия състав. Забрана за това Конституцията не предвижда. В този смисъл трябва да се приеме, че е допустимо президентът да променя и структурата на служебното правителство. Съгласно чл. 84, т. 7 от Конституцията промените в структурата на Министерския съвет се правят от Народното събрание по предложение на министър-председателя. Така е в случая на министър-председател и Министерски съвет, избрани от Народното събрание. Когато президентът назначава служебно правителство, той не е ограничен от Конституцията да определя неговата структура, още повече че предвид особеностите, присъщи на този кабинет, президентът може да реши да рационализира управлението или да го направи по-икономично.

– Служебното правителство се назначава от президента и съществува до избирането на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията. Ето защо съдбата му не може да бъде в зависимост от реализирана чрез средствата на парламентарния контрол политическа отговорност. Тези форми и средства на парламентарен контрол обаче, които не водят до най-тежката му степен – гласуване на недоверие на правителството, могат да бъдат реализирани.

Същевременно назначаването на служебно правителство от президента и отговорността му пред него не се отразява на неговата функционална независимост при осъществяване на конституционните му правомощия. Както е посочено в Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г., изпълнителната власт е самостоятелна област на управление на държавата. При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред парламента (Тълкувателно решение №4/1994 г. по к.д. №8/1994 г.), но не е подчинено на него. „В съответствие с конституционния принцип за разделение на властите, правителството осъществява изпълнителната власт и формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите.“ (Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г.) В същия смисъл и според Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г. „правомощията на висшите органи на държавата се изброяват на конституционно ниво и този начин на регламентация няма друга цел, освен да посочи границите на властта, която те се ангажират да осъществяват, а оттук и да изключи, доколкото положението им на титуляри на определена власт позволява, евентуална тяхна намеса по отношение на други висши държавни органи. Посредством разпределението на правомощия, което прави Конституцията, се прокарва ясна разграничителна линия в правното положение на висшите държавни органи и се укрепва тяхната стабилност и независимост (Решение №6 от 2012 г. по к.д. №3/2012 г.)“. Изрично е подчертано, че „самостоятелността на изпълнителната власт се определя от правилата на принципа на

разделение на властите, санкционирани от правото. Конституционният статус на изпълнителната власт изключва нейната управленска преценка да бъде блокирана от някоя друга власт, в това число и от законодателната. Изпълнителната власт е също толкова независима и самостоятелна, колкото и законодателната, в рамките на нейните компетенции, поради което Народното събрание не може със свое решение да прегражда пълноценното осъществяване на оперативни управленски функции от страна на Министерския съвет. Ако парламентът счете, че управленската преценка на правителството не съответства на изразената от него воля и надхвърля параметрите, зададени от политическата ориентация на парламентарното мнозинство, той може във всеки момент да постави в ход механизмите на парламентарния контрол“.

В обобщение, при предходната редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията служебното правителство се назначава от президента, който определя структурата и състава му и може да прави промени в тях; служебното правителство е политически отговорно пред президента, а не пред парламента, което не изключва тези форми на парламентарен контрол, които не са свързани с най-тежката му форма – вот на недоверие; служебното правителство на общо основание самостоятелно осъществява конституционните си правомощия, като неговите управленски действия не могат да бъдат препятствани или отменяни нито от президента, нито от Народното събрание.

С новата редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Основния закон се предвиди, на първо място, че служебното правителство се назначава след консултации на президента с парламентарните групи. Очевидно тази промяна не въздейства по какъвто и да е начин върху властовия баланс, доколкото поначало такива консултации са предвидени в чл. 99, ал. 1 от Конституцията преди издаване на указа, с който на посочения от най-голямата парламентарна група кандидат за министър-председател се възлага да състави правителство. Както е посочено в Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г., „значението на тези консултации е и политическо, и конституционно“, като изискването за тяхното провеждане е относимо изобщо към „различните фази на предвидената от Конституцията процедура“.

На следващо място, изменената и допълнена редакция на конституционната разпоредба предписва, че служебното правителство се назначава по предложение на кандидата за министър-председател, като същият не се определя свободно от президента, а измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Без да се коментира доколко е целесъобразно ограничаването на избора на държавния глава до титулярите на изброените длъжности, изводът за конституционосообразност на така извършената промяна предполага извършване на преценка дали същата променя баланса в отношенията между висшите държавни органи.

Съдиите намират, че от гледна точка на функционалния критерий такава промяна във властовия баланс не е налице. Преди всичко служебното правителство, макар и назначаващо по предложение на кандидата за служебен премиер, остава политически отговорно пред президента, а не пред Народното събрание, доколкото се запазва непарламентарният източник на неговите правомощия. В този смисъл остават в сила постановките на Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г., според които президентът може да прави промени в структурата и състава на Министерския съвет. Да се приеме противното, обосновано с обвързването на президента от предложението на кандидата за служебен министър-председател относно структурата и състава на служебното правителство преди назначаването му, би означавало да се изключи всяка форма на политически контрол върху дейността на такова правителство. Подобно тълкуване, основаващо се на изолиран прочит на новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон извън контекста на цялата конституционна уредба, поначало е

несъвместимо с дължимия от Съда тълкувателен подход, при който следва да се държи сметка, че „Конституцията представлява единство от правни конструкции и принципи“ (Решение №11/2020 г. по к.д. №15/2019 г.), поради което тълкувателната дейност трябва да се основава на цялостния конституционен контекст, при съобразяване на духа и принципите на Основния закон (Решение №13/1993 г. по к.д. №13/1993 г.; Решение №7/1996 г. по к.д. №1/1996 г.; Решение №3/2020 г. по к.д. №5/2019 г.; Решение №15/2021 г. по к.д. №6/2021 г.). Във връзка с това е необходимо да се съобрази, че отговорността на премиера и на министрите е конституционен принцип (чл. 108, ал. 2 и 3 от Конституцията). Както е изяснено в Тълкувателно решение №4/1994 г. по к.д. №8/1994 г., правителството е политически отговорно пред парламента, тъй като „изпълнителната власт има за свой конституиращ източник законодателната“. В същия смисъл и в Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. е акцентирано на „конституционната идея и уредба за правителство, което е отговорно пред Народното събрание“. Доколкото изпълнителната власт в една демократична правова държава не може да остане безотговорна, а същевременно и при новата конституционна уредба президентът продължава да е органът, който конституира служебното правителство, то очевидно според духа и принципите на Основния закон служебното правителство остава политически отговорно пред него, което по подразбиране включва възможността президентът да прави промени в структурата и състава на кабинета. Това е така още повече като се има предвид, че според Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. възможността президентът при предишната уредба да предприема такива промени е обоснована с аргумента, че „забрана за това Конституцията не предвижда“. Такава забрана няма и в новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

Същевременно на общо основание служебното правителство, аналогично на редовното правителство, продължава да осъществява своите конституционни правомощия независимо от конституиращия орган, т.е. да „формира самостоятелно своята воля на основата на Конституцията и законите“ по смисъла на Решение №16/2024 г. по к.д. №14/2024 г.

Изложеното позволява да се обобщи, че от гледна точка на функциите и правомощията на служебното правителство, разглеждани в общия контекст на конституционната уредба, новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията не променя властовия баланс между основните държавни органи и в този смисъл не променя формата на държавно управление по смисъла на Тълкувателно решение №3/2003 г. по к.д. №22/2002 г. Следва да се обърне внимание, че и при действието на предишната уредба в Тълкувателно решение №20/1992 г. по к.д. №30/1992 г. се обръща внимание, във връзка с правото на държавния глава да разпусне парламента и да назначи служебно правителство, че „за да не се стигне обаче до друг режим на управление (президентски, а не парламентарен, какъвто е установеният от Конституцията), Конституцията предвижда редица гаранции“, каквито са: разпускането на парламента е възможно единствено в случай на изчерпване на всички конституционни възможности за образуване на правителство, което има доверието на парламента; с акта, с който президентът разпуска Народното събрание, се определя и датата на изборите за ново Народно събрание; президентът не може да разпусне парламента през последните три месеца от своя мандат (чл. 99, ал. 7 от Конституцията). Следователно, съобразно даденото от Конституционния съд задължително тълкуване на Основния закон, конституционната уредба относно назначаването на служебното правителство от президента не променя парламентарния режим на управление на държавата, именно който се явява център на властовия баланс в отношенията между висшите държавни органи. С новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията този център не се променя, доколкото уредбата не само не придава допълнителна тежест на ролята на държавния глава като конституиращ орган, но и напротив – ограничава свободната му преценка при избор на служебен министър-председател, но същевременно без да посяга на

сърцевината на конституционните му правомощия. Би била налице промяна във формата на държавно управление обаче, ако конституционната промяна беше насочена към разширяване на правомощията на държавния глава така, че да се постави под съмнение парламентарният режим на управление чрез замяната му с президентски.

Във връзка с горното съдиите считат, че в една демократична държава с парламентарно управление е невъзможно да се допусне, че формата на държавно управление е обусловена от строго личното и неограничено усмотрение на държавния глава да назначи посочено от него лице за министър-председател. Същевременно, политически целесъобразно и разумно или не, в „каталога“ по чл. 99, ал. 5, изр. второ от Конституцията са включени лица, които без изключение се избират от Народното събрание и като такива разполагат с легитимност, произтичаща от акт на общонационалното представително учреждение – подход, който се вписва в очертания по-горе конституционен контекст на парламентарния характер на управлението.

Необходимо е да се обърне внимание, че новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон по никакъв начин не обуславя извод за обезвластяване на държавния глава и принизяване на конституционната му роля при назначаване на служебно правителство. Именно защото президентът продължава да бъде конституиращ орган, пред когото служебното правителство е политически отговорно, той не е и не може да е пасивен при определяне на структурата и състава на кабинета, макар и да го назначава „по предложение на кандидата за служебен министър-председател“. Очевидно Конституцията предвижда споделена компетентност между държавния глава и кандидата за служебен премиер, което впрочем достатъчно убедително беше илюстрирано в процеса на назначаване на служебни правителства през м. април и м. август 2024 г. (именно при действието на новата конституционна уредба). Няма нито конституционна, нито житейска логика президентът да разполага с правото да прави промени в Министерския съвет, но да го назначава при условията на „обвързана компетентност“, без да е в състояние да се намесва при определяне на структурата и състава му. Субективното нежелание на един или друг държавен глава да отговаря за действията на служебно правителство, чийто премиер не е бил посочен по негово свободно и неограничено усмотрение, не е в състояние да въздейства върху духа и принципите на Основния закон в една демократична правова държава, които не допускат политически неотговорна изпълнителна власт.

Отмяната на правомощието на президента да разпуска Народното събрание няма самостоятелно значение, а е функционално свързана както с въведения в чл. 64, ал. 4 от Конституцията принцип на непрекъснатост при функционирането на парламента, така и с новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, според която назначаването на служебно правителство не се съпровожда от разпускане на Народното събрание. Доколкото съдиите намират, че промените в посочените разпоредби не са противоконституционни, този извод по подразбиране се налага и по отношение на обусловената от тези промени отмяна на чл. 102, ал. 3, т. 3 от Основния закон.

Съдът не постигна изискуемото от чл. 151, ал. 1 от Конституцията мнозинство за постановяване на решение по 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, т. 1 и §8 ЗИД на Конституцията, поради което исканията на вносителите следва да бъдат отклонени.

Воден от горните съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

ОТКЛОНЯВА исканията на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и 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, т. 1 и §8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 2023 г.).

Председател:

Павлина Панова