

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 383 К1
Дата 27.06.25г.

ПРАВНО МНЕНИЕ
от доц. д-р Христо Паунов

Относно: Конституционно дело № 8/2025 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С писмо № 338 КД от 10.06.2025 г. на председателя на Конституционния съд до мен е изпратен препис от искането на Президента на Република България за задължително тълкуване на разпоредбите чл. 77, ал. 1, т. 1 - 2 и чл. 84, т. 5, във връзка с чл. 1, ал. 2, чл. 10, чл. 42, ал. 1 и 2 от Конституцията и за обявяване на нищожност на Разпореждане № 51-550-01-301/13.05.2025 г. на председателя на Народното събрание, както и препис от определението на съда от 10.06.2025 г. по конституционно дело № 8 от 2025 г. В писмото е отправена покана за писмено правно мнение по предмета на делото.

Видно от Определение № 3 от 10.06.2025 г. по к.д. № 8 от 2025 г., Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество само искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 77, ал. 1, т. 1 и 2 и чл. 84, т. 5 от Конституцията във връзка с отговор на следния въпрос: *Съобразно конституционните си правомощия разполагат ли председателят на Народното събрание с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждане на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон?*

Чл. 84, т. 5 от Конституцията на Република България категорично постановява, че Народното събрание *"приема решение за произвеждане на национален референдум"*. Тази разпоредба е ясна и недвусмислена - тя възлага изключителната компетентност за вземане на решенията относно национални референдуми на Народното събрание като колективен орган, а не на отделни негови органи или длъжностни лица.

Конституционният текст не съдържа каквито и да било изключения, условия или ограничения, които биха позволили делегиране или ограничаване на тази компетентност. Народното събрание като носител на законодателната власт, съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията, е единственият орган, който може да взема окончателни решения за произвеждане на национални референдуми.

Чл. 77, ал. 1 от Конституцията изброява правомощията на председателя на Народното събрание. Анализът на тези конституционни правомощия разкрива тяхната предимно процедурна и административна природа. Председателят изпълнява функции на организатор и координатор на парламентарната работа, но не притежава самостоятелни правомощия за вземане на решения от името на Народното събрание или за преценка на допустимостта на предложения, внесени от овластени субекти. Важно е да се подчертае, че в изброените правомощия категорично липсва каквото и да било упълномощаване на председателя да преценява допустимостта, основателността или редовността на предложения, внесени в Народното събрание. Правомощието му да *"предлага проект за дневен ред"* (чл. 77, ал. 1, т. 2 от КРБ) е принципно различно от правомощието да филтрира или отклонява предложения преди тяхното разглеждане от парламента. Председателят може да предложи включването или невключването на определени точки в дневния ред, но окончателното решение се взема от Народното събрание в пленарно заседание.

Конституцията ясно разпределя ролите между различните държавни органи. Когато председателят на Народното събрание отклонява предложение без правно основание, той нарушава това конституционно разпределение на правомощията и фактически изземва компетентност, която принадлежи изключително на Народното събрание като колективен орган.

Чл. 10, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) определя субектите, които притежават правомощие да правят предложения за национален референдум. Законът не предвижда каквито и да било правомощия на председателя на Народното събрание да преценява допустимостта на предложения, направени от тези изрично упълномощени субекти. Това законодателно мълчание не е случайно - то отразява съзнателното решение на законодателя да не предостави такива правомощия на председателя на парламента. Особено показателно е, че ЗПУГДВМС изрично урежда правомощия на председателя на Народното събрание само в строго определени случаи:

- чл. 13, ал. 2 и 4 предвиждат специфични правомощия на председателя във връзка с предложения за референдум от инициативни комитети на граждани;
- чл. 10, ал. 3 и чл. 12, ал. 8 уреждат други специфични процедурни въпроси.

Това селективно уреждане ясно показва, че законодателят е избрал да предостави правомощия на председателя на парламента само в определени, изрично посочени случаи. Следователно, в останалите случаи - включително при предложение, направено от субект, овластен в закон - председателят не разполага с такива правомощия. Принципът "Expressio unius est exclusio alterius" намира приложение в този случай. Когато законодателят изрично урежда правомощия на председателя на Народното събрание в определени хипотези, но не го прави в други, това означава съзнателно решение да не предостави такива правомощия в неуредените случаи.

Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон, според разпоредба на чл. 42, ал. 2 от Конституцията. Това означава, че едва след като са приключили всички предварителни и „подготвителни действия“ (издаване на указ от държавния глава с който той насрочва избори, вземане на решение от страна на НС за произвеждане на президентски избори, вземане на решение от страна на НС или общинския съвет за произвеждане на национален, съответно местен референдум и др.) ще трябва да се стартира процесът по същинското произвеждане на изборите или на референдумите, който в детайли е регламентиран в съответните закони. Не считам, че при отговор на поставения в искането тълкувателен въпрос ще се направи „позитивно законодателстване“ от страна на Конституционния съд.

Председателят на Народното събрание е само вътрешен орган, който следва да ръководи дейността на НС, но не може да упражнява правомощия, които са изрично предоставени на НС. Той придобива качество на държавен орган единствено в конкретно предвидени хипотези. В Решение № 16 на Конституционния съд от 2018 г. по к. д. № 4/2018 г. се казва: *„Конституционният съд намира за необходимо да отбележи обаче, че председателят и заместник-председателите на НС не са държавни органи от категорията на обхванатите от установената конституционна система, а вътрешни органи на парламента – държавният орган е самото общонационално представително учреждение.“*

Председателят на НС е лице, което има конституционен статус, но не е самостоятелен държавен орган. Съдът ще трябва да отговори на въпроса дали той има правомощието да замества и измества Народното събрание в неговите правомощия.

Когато председателят на Народното събрание блокира разглеждането на предложение за референдум, той фактически ограничава възможността за упражняване на пряката демокрация. Това е проблематично, когато предложението идва от субект, овластен от закон, а в контекста на конституционното дело – особено значимо, понеже искането за тълкуване идва от президента - орган, който е избран пряко от народа и притежава силна демократична легитимност.

Парламентарната автономия не може да се упражнява по начин, който нарушава конституционните права на други органи или ограничава механизмите на пряката демокрация. Автономията се отнася до вътрешната организация на работата, но не може да служи като основание за отказ от изпълнение на конституционни задължения. Преценката на редовността и допустимостта на предложенията за провеждане на национален референдум е функция на Народното събрание като цяло, а не на неговия председател.

В контекста на образуваното конституционно дело предложението е направено от овластен субект в съответствие със законовите изисквания, а действията на председателя на парламента представляват превишаване на конституционно определените му правомощия и изземване на компетентност, принадлежаща на Народното събрание.

В контекста на описаната в искането на държавния глава фактическа обстановка, може да се сподели разбирането, че действията на председателя на Народното събрание създават precedent, който може да доведе до сериозни конституционноправни последици:

- концентрация на власт в ръцете на едно лице, което не е избрано пряко от народа и не притежава самостоятелна демократична легитимност за вземане на такива решения;
- подронване на принципа на разделение на властите чрез позволяване на председателя да изземва правомощия, принадлежащи на Народното събрание като цяло;
- ограничаване на механизмите за пряка демокрация и нарушаване на правото на гражданите на участие в управлението чрез референдуми;
- създаване на правна несигурност относно процедурите за национални референдуми и правомощията на различните държавни органи;
- нарушаване на институционалния баланс между различните конституционни органи и създаване на възможности за политическа манипулация.

Ако се приеме, че председателят на парламента има правомощие да отклонява предложения за референдум, това би означавало:

- липса на гаранции за разглеждане на предложения от овластени със закон субекти;
- субективна преценка като основа за решения относно референдуми вместо обективни правни критерии;
- възможност за политическа манипулация на процеса за произвеждане на национални референдуми;
- неравнопоставеност на различните субекти, овластени да правят предложения;
- подкопаване на демократичната легитимност на решенията относно произвеждане на референдумите.

Въз основа на изложеното до тук изразявам мнение, че председателят на Народното събрание не разполага с компетентност да преценява изискванията, при които е допустимо произвеждането на национален референдум, като отклонява предложение, направено от субект, овластен със закон.

С уважение:

/
доц. д-р Христо Паунов

гр. Пловдив

27.06.2025 г.