



## И С К А Н Е

О Т

**РУМЕН РАДЕВ**

**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**за обявяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)**

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1, във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционни § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

### **1. Допустимост и обхват на конституционния контрол**

Макар да има за резултат промяна на Конституцията, всеки един закон за нейното изменение и допълнение произтича от Конституцията, т.е. има вторичен характер и по форма и съдържание ѝ е подчинен. Конституционната практика признава, че такъв акт на Народното събрание може да бъде обект на самостоятелен контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 и след влизането му в сила, доколкото той не може да противоречи на основните начала на правото, чиито граници могат да бъдат преценявани единствено съобразно действащата Конституция, нейното върховенство и непосредственото ѝ действие. Ето защо задължението да бъдат спазвани начините и формите за промяна на една конституция не е просто израз на зачитане на нейните норми. Това е проява на отстояването на демократичната и правовата държава – фундамент, който Основният закон не е създал, а припознал във вид на различните



конституционни принципи, предопределящи установената система от висши държавни институции, тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. За да бъде „инструмент за управление“, контролирано и ограничавано със средствата на демокрацията, е нужно и гарантиране на защита на Конституцията от нея самата (Решение № 7 от 13.09.2006 г. по к. д. № 6/2006 г.). Поради тази причина закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, на общо основание подлежи на контрол за конституционност – както относно това дали е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, така и дали в съответствие с чл. 153 от нея, съдържащите се в него изменения не засягат въпроси от изключителната компетентност на Велико народно събрание (ВНС). При липса на такъв контрол възниква опасността всяко Народно събрание да може да изменя Конституцията, без да спазва предвидения от нея в чл. 154 и 155 ред за това, както и в нарушение на чл. 153 от Конституцията да засегне въпроси, които са в компетентността на ВНС (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.).

Търсейки възможности да вплете непреходни конституционни принципи в действащи конституционни положения, Конституционният съд установява правилото, че във формата на държавно управление по смисъла чл. 158, т. 3 от Конституцията се включват и възложените на конституционните органи дейност и правомощия при запазване баланса между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народния суверенитет, върховенството на Основния закон, политическия плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.; Решение № 3 от 2004 г. по к. д. № 3/2004 г.; Решение № 8 от 2006 г. по к. д. № 7/2006 г.).

Смисълът на целия запазен периметър от правомощия на ВНС не е в неговата изключителност сама по себе си, а в изключителността на въпросите, които то може да решава и които определят естествената рамка на един контрол за конституционност върху закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България. Тези въпроси са определящи за конституционната идентичност на една държава. От една страна, Конституцията не следва да става жертва на прибързани посегателства от случайни парламентарни мнозинства, а да бъде изменяна при завишени процедурни



изисквания за постигнат консенсус, при задълбочен дебат и обществено съзряване, че промените са необходими и не противоречат на собствените си мотиви. От друга страна, когато се пристъпва към ревизия, тя не може да има за резултат нарушаване на основните принципи на разделение и баланс на властите, на правовата държава и независимостта на съдебната власт, които гарантират установената форма на държавно управление и нейната надлежна промяна, поради което легитимно ограничават всеки орган, притежаващ власт да я изменя. Както Конституционният съд вече е имал възможност да отбележи, тези принципи са продукт на исторически традиции, субективни нагласи и съдържат малко или повече неосъществени по нормативен път идеи. Поради това по действащата Конституция трябва да се съди дали един ревизиращ закон противоречи на тези основни начала (Решение № 7 от 2006 г. по к. д. № 6/2006 г.).

Ето защо считам, че оспорените текстове на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) подлежат на контрол за съответствие с Конституцията, поради което моля да допуснете искането на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 във връзка с чл. 153, чл. 155 и чл. 158, т. 3 и 4 от Конституцията.

## **2. По § 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

С § 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията се променя периодът, в който трябва да се произведат избори за ново Народно събрание. Вместо до два месеца след прекратяване на пълномощията на предишното, изборите трябва да се проведат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание. Предвижда се и правило, според което пълномощията на предишното Народно събрание се прекратяват с полагането на клетвата на новоизбраните народни представители.

Идеята, която стои в основата на тези изменения, не е експлицитно посочена нито в мотивите на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията (сигнатура № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г.), нито в мотивите на направените между първо и второ гласуване предложения. Ако целта е да се гарантира непрекъснатото осъществяване на дейността на Народното събрание, то в парламентарната форма на управление тя заслужава да бъде споделена, но не и по начина, по който е постигната



от 49-ото Народно събрание – с незначитане на срока на мандата на действащото Народно събрание и със застъпването на пълномощията на досегашното и новоизбраното Народно събрание. Доколкото формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията се тълкува разширително (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.) и включва и „начина на формиране и мандата“ на изградената от ВНС система от висши държавни институции, измененията не само не могат да бъдат направени от действащото Народно събрание, но и изискват далеч по-прецизна конституционна уредба.

Новата редакция на чл. 64, ал. 3 от Конституцията задължава президента да насрочи изборите за ново Народно събрание не по-късно от един месец преди да е изтекъл срокът на пълномощията на действащия парламент. В съответствие с тълкуването, направено от Конституционния съд с Решение № 5 от 2001 г. по к. д. № 5/2001 г., „четиригодишният срок по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от датата на изборите за Народно събрание“. Конституционният съд разглежда понятията „мандат“ и „срок на пълномощията“, употребени в чл. 64, ал. 2 от Конституцията, като приема, че „както смисълът на срока, така и началото на неговото изчисляване не могат да бъдат отделени от акта на избора. Пълномощията на органа възникват с неговото овластяване. Срокът по чл. 64, ал. 1 от Конституцията започва да тече от деня на изборите за Народно събрание“. Изводът е, че конституционната уредба разграничава два отделни момента. Първият момент е избирането на Народно събрание и от датата на изборите започва да тече четиригодишният срок, установен в чл. 64, ал. 1 от Конституцията. Втори, отделен момент е началото на упражняване на пълномощията на Народното събрание като колективен, структуриран орган, което започва с първото заседание, на което се полага клетвата по чл. 76, ал. 2 от Конституцията.

Без изрично да изменя четиригодишния мандат на Народното събрание, което е в правомощията само на ВНС, с § 2 от приетия закон 49-ото Народно събрание на практика го редуцира. При непроменената редакция на чл. 64, ал. 1 от Конституцията и съществуващото вече задължително тълкуване по Решение № 5 от 2001 г., за начало на мандата следва да се приеме денят, на който са проведени изборите за действащото Народно събрание. Предвид това изборите за ново Народно събрание трябва да се насрочат най-късно един месец преди изтичането на четири години от



предишните избори. Това означава, че изборите ще се провеждат близо два месеца преди да е изтекъл срокът на пълномощията на действащото Народно събрание. Този срок се получава от новото изискване по чл. 64, ал. 2 от Конституцията изборите да се произвеждат не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията и непромененото правило на чл. 76, ал. 2 от Конституцията относно началото на упражняване на пълномощията на Народното събрание като колективен орган от първото му заседание. Както е известно, на първото си заседание новоизбраното Народно събрание се свиква от президента най-късно един месец след изборите. В чл. 75 от Конституцията не е посочен най-ранният срок за свикване на първо заседание, а само крайният срок – един месец след избирането на Народно събрание. Както приема и Конституционния съд в мотивите на Решение № 5 от 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“. Отчитането на тези реалности означава, че следването на неотклонната практика в българската конституционна история (извън случаите на удължаване на мандата със закон на 17-тото, 25-тото и 31-вото Народно събрание) срокът на мандата да се отчита от деня на изборите, ще доведе до произвеждане на избори много повече от един месец преди да изтече срокът на пълномощията на действащото Народно събрание, а новоизбраното ще трябва да се свика по-малко от месец след изборите. Това води до съкращаване на установения от Конституцията мандат на Народното събрание.

В случай че поради конституционната промяна, направена с § 2 от оспорения закон, се наложи създаване на нова тълкувателна практика за началото на мандата на Народното събрание, това само по себе си означава, че е направено изменение в запазената сфера за промени от ВНС. Дори да се приеме, че началото на мандата на новоизбраното Народно събрание започва от полагането на клетва, защото според новосъздадената ал. 4 в чл. 64 тогава се прекратяват пълномощията на предишното, това означава насрочването на изборите за Народно събрание да стане в срок не по-късно от един месец преди да са изтекли четири години от първото заседание на действащия парламент. Тъй като срокът за насрочване на изборите е определен с крайния си момент в конституционната уредба („не по-късно от“) и едновременно с





това денят на изборите трябва да бъде съобразен с действащите законови изисквания (понастоящем в чл. 5 от Изборния кодекс да е неработен ден за цялата страна), следва, че е по-вероятно изборите да бъдат насрочвани преди крайния момент по чл. 64, ал. 3 от Конституцията, освен ако случайността не отреди едномесечният срок да изтича в неработен ден. При това положение, ако изборите не са проведени точно един месец преди изтичане на срока на пълномощията и новоизбраното Народно събрание не е свикано точно един месец след изборите, пак няма да се изпълни изискването за мандат от четири години на Народното събрание. Дори при минимално отклонение, срокът на пълномощията ще бъде намален, а оттам ще се наруши продължителността на мандата на Народното събрание. Същевременно конституционно установените срокове, в които президентът трябва да насрочи изборите и да свика на първото му заседание новоизбраното Народно събрание, не са фиксирани, а определяеми, тъй като са установени само като крайни срокове. Това поставя президента в позицията или да не се съобрази с продължителността на мандата на Народното събрание по чл. 64, ал. 1 от Конституцията, или да не спази срока по чл. 75 от Конституцията, или да пренебрегне законовите изисквания за насрочване на избори в неработен ден. Основен закон, който изправя един орган пред такава дилема, пренебрегва принципа на правовата държава, която не търпи законодателство, противоречащо на Конституцията (Решение № 3 от 2020 г. по к. д. № 5/2019 г.), а по аргумент на по-силното основание изключва вътрешно противоборство в самата Конституция.

В контекста на изложеното, направените с § 2 изменения поставят отношенията между Народното събрание и президента в нова светлина. Те създават двусмислие относно началния момент, от който да се отчита продължителността на мандата на Народното събрание. С насрочването на изборите не по-късно от един месец преди изтичане на срока на пълномощията на действащото Народно събрание, от волята на президента, а и от случайността, ще зависи в какъв срок – преди или точно в крайния момент, да насрочи изборите. Освен това от волята на президента зависи в какъв момент в рамките на едномесечния срок от изборите, предвиден в чл. 75 от Конституцията – веднага след обявяване на изборния резултат, в рамките на срока или на крайния му ден, да свика новоизбраното Народно събрание на първото му заседание. Това неминуемо ще се отрази на срока на мандата на Народното събрание.



Изводът е, че с § 2 разпоредбата на чл. 64 от Конституцията се променя по начин, който не просто не зачита българската конституционна традиция, а поставя на изпитание принципа на правовата държава с неяснотите, които създава. Тези неясноти рефлектират върху срока на пълномощията на Народното събрание в парламентарната република. Както приема и Конституционният съд в Решение № 5 от 2001 г., „срокът не е самоцелен. От една страна, той отразява присъщата на демократичното конституционно управление необходимост от периодично актуализиране на политическата воля на избирателите. От друга страна, срокът има смисъл на гаранция срещу присвояване (удължаване) на властническите правомощия на парламента против волята на избирателите“.

Не следва да бъдат пренебрегвани и опасностите от „наслагването“ на действащото и новоизбраното Народно събрание в периода от изборите до полагането на клетвата. До този ефект се стига въз основа на тълкуването на чл. 64, ал. 1 от Конституцията в Решение № 5 от 2001 г., според което изборът е акт на овластяване и „властническите правомощия на Народното събрание възникват от деня на избора“. При това положение пълномощията на досегашното Народно събрание няма да са прекратени, а с изборите ще бъде овластено новото Народно събрание. Това обаче не е единствената хипотеза, в която ще се стигне до конкуренция между действащото и новото Народно събрание, при това в срок, който не може отнапред да бъде определен. Такъв ще е случаят, в който се приложи чл. 64, ал. 2 от Конституцията и при война, военно или друго извънредно положение, настъпили по време на мандата на Народното събрание, срокът на неговите пълномощия ще се продължи до отпадането на тези обстоятелства. Няма правило на конституционно равнище, което да изключва провеждането на избори в такива случаи. Това означава, че е възможно да има новоизбрано Народно събрание, то да е свикано на първото си заседание и да е положило клетва, но поради неотпадане на обстоятелствата по чл. 64, ал. 2 от Конституцията пълномощията на старото Народно събрание да продължават. Очевидна е липсата на съгласуваност на чл. 64, ал. 2 от Конституцията с идеята да няма прекъсване в дейността на Народното събрание. Тази несъгласуваност също залага предпоставки за несигурност и непредвидимост в дейността на парламента, а оттам и за държавното управление на парламентарната република.



Наличието на своеобразно наслагване на мандатите на действащото и новоизбрано Народно събрание и в двете посочени хипотези следва от различната воля на VII ВНС и на 49-ото Народно събрание. В първата хипотеза проблемът идва от началния момент на срока на пълномощията, който по традиция е от датата на изборите за Народно събрание. Във втората хипотеза проблемът се корени в различия краен срок на пълномощията, предвиден в съществуващата ал. 2 и в новосъздадената ал. 4 на чл. 64 от Конституцията. Това поставя въпроса коя е меродавната воля, която трябва да определи края на мандата на Народното събрание – волята на VII ВНС, изтълкувана от Конституционния съд, или волята на „обикновения“ конституционен законодател. В светлината на чл. 158, т. 3 от Конституцията и Решение № 3 от 2003 г. е ясно, че такива промени може да направи само ВНС, а не и Народното събрание като учредена власт.

Прецизното реализиране на идеята за непрекъснатост на дейността на Народното събрание е постижимо, но изисква да се отчита мандатността като основен принцип на конституирането и функционирането на органи на публичната власт. За сравнение чл. 39 от Конституцията на Федерална република Германия предвижда четиригодишен мандат за Бундестага и изисква провеждане на избори не по-рано от 46 и не по-късно от 48 месеца от началото на мандата. Бундестагът се свиква най-късно на тридесетия ден от деня на изборите и с първото му заседание се прекратява мандатът на досегашния. За начало на мандата на Бундестага обаче се приема не денят на изборите, а на първото му заседание и по този начин се гарантира осъществяване на пълната продължителност на неговия мандат. Освен това в Конституцията на Федерална република Германия периодът, в който могат да бъдат проведени изборите, е определен с началния и крайния си момент, което изключва правната несигурност.

### **3. По § 3 и 9 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

С § 3 към съществуващата конституционна уредба на условията за пасивното изборително право на кандидатите за народни представители е добавено ново изречение, според което: „За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната“. С § 9 отпада ограничителното изискване за само българско





гражданство и в хипотезата на непряк избор, в каквато са членовете на Министерския съвет. Видно от редакцията на § 6, ограничението остава да действа по отношение на президента. Това поставя под съмнение наличието на легитимна основа, на която ограничението се прилага спрямо упражняването на властнически компетенции от лице, което има и друго освен българското гражданство.

Според вносителя с изменението в чл. 65 от Конституцията се преодолява дискриминационна забрана по отношение на стотици хиляди български граждани, които са граждани и на други страни, да бъдат избирани за народни представители, министри и министър-председатели. „Българската общност зад граница трябва да бъде представена в политическия живот на страната“ (мотиви към проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г). Гарантирането на равни правни възможности и приобщаването на българската общност зад граница са легитимни цели извън всякакво съмнение, но в Решение № 15 от 1995 г. по к. д. № 21/1995 г. Конституционният съд обвързва общия конституционен критерий за въвеждане на изискването за българско гражданство с 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“. Според Решение № 4 от 2011 г. по к. д. № 4/2011 г. „класическо правно правило е, че избирателните права са преди всичко за гражданите на съответната държава. Това положение произтича от принадлежността на гражданите (в активен статус) към народа на държавата, а народът на държавата е основен компонент от същността на всяка държава (заедно с територията и държавната власт)“.

Народният суверенитет, прокламиран изрично в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, е част от основните конституционни принципи, които определят формата на държавното управление по чл. 158, т. 3, наред с политическия плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт. „Въз основа на тези принципи конституционният законодател в редица текстове на Конституцията е доразвил и изпълнил със съдържание парламентарната форма на управление, като е създал основните конституционни органи и е определил техните основни правомощия.



Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начина на образуването им, статута, мандата и установения между тях баланс – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет.“ (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.). Предвид това преразглеждането на хипотезите, в които да се прилага или да се отмени ограничението за наличието само на българско гражданство като условие за избиране като народен представител или член на Министерския съвет, принадлежи единствено на ВНС. Допустимо е преценката да се промени във времето, но тя е част от упражняването на властта в държавата и атрибут на държавния суверенитет, а оттам и нейната промяна може да бъде извършена само от учредителната власт.

Не е случаен фактът, че при ратифицирането на Европейската конвенция за гражданството, 40-то Народно събрание е направило резерва по чл. 17 и „по смисъла на тази резерва Република България няма да прилага по отношение на гражданите на Република България, притежаващи друго гражданство и които пребивават на нейна територия, правата и задълженията, за които Конституцията и законите изискват само българско гражданство.“ (член единствен, т. 4 от Закона за ратифициране на Европейската конвенция за гражданството, Обн. ДВ, бр. 102 от 20.12.2005 г.). Така Народното събрание тогава е съобразило волята на VII ВНС и е направило резерва, вместо да изменя Конституцията по разпоредби, които не са от неговите правомощия. Направената от България резерва се отчита в практиката на Европейския съд по правата на човека (дело *Tănase срещу Молдова*, Жалба № 7/08, Решение от 2 април 2010 г., т. 89), като се посочва, че тя е сред малкото държави от Съвета на Европа, които разрешават двойното гражданство, но забраняват лицата с двойно гражданство да стават депутати.

Като своеобразна гаранция за отпадането на забраната за двойно гражданство на кандидатите за народни представители, 49-ото Народно събрание въвежда изискване за уседналост. Оспорената разпоредба предвижда, че български гражданин, който има и друго гражданство, може да бъде избран за народен представител, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната. Така за лицата с двойно гражданство се установява условие за избираемост, което не съществува в хипотезата, ако лицето има само българско гражданство. Това поставя под съмнение



дали целта на вносителя да преодолее дискриминационна забрана не се постига с въвеждането на нова такава, още повече при липсата на подобно изискване за членовете на Министерския съвет по § 9, които не се избират пряко от народа. Освен това използваната правна техника за изменението в чл. 65, ал. 1 от Конституцията поставя под съмнение дали другите условия по изречение първо ще се прилагат спрямо лицата, които имат двойно гражданство (навършени 21 години, да не са поставени под запрещение и да не изтърпяват наказание лишаване от свобода). Така се нарушава не само принципът за народния суверенитет, но и на правовата държава.

Ако запазването на изискването за само българско гражданство на президента е било провокирано от това, че е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България и че възглавява Консултативния съвет за национална сигурност, не е отчетено, че в правомощията на Народното събрание е да решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир, да разрешава изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, както и пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, а като част от задачите на Министерския съвет са възложени осигуряването на националната сигурност и осъществяването на общото ръководство на Въоръжените сили. След като изискването за българско гражданство се свързва в конституционната практика с характера на самите отношения, в които органите участват, именно те трябва да са водещи при преценката за суверенитета като основа на конституционното устройство.

#### **4. По § 5 (относно чл. 91б, ал. 2) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

Съгласно новия чл. 91б, ал. 2 от Конституцията при избора на членове на органи, които изцяло или частично се избират от Народното събрание, решенията се приемат с мнозинство две трети от всички народни представители, когато това е предвидено със закон.

Оспорената разпоредба противоречи на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) във формалния му аспект, а именно принципа на правна сигурност. В доктрината правовата държава „във формален смисъл“ е определена именно като „държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено“, а „изискването за определеност, яснота и



недвусмисленост на правните норми“ е посочено като основно нейно проявление (Друмева, Ем., Конституционно право, С. 2018, с. 132).

Това измерение на принципа на правната сигурност е обяснено и детайлизирано и в практиката на Конституционния съд. Според съда то „...предполага законите да са ясни, точни и непротиворечиви“ (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. и посочените в него решения). В Решение № 9 от 1994 г. по к. д. № 11/1994 г. съдът приема, че „несъвършенството на закона и противоречията между неговите норми нарушават принципа на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. ... Този конституционен принцип би могъл да се спази само ако съдържащите се в нормативните актове разпоредби са ясни, точни и непротиворечиви. Иначе те не биха били годни да регулират основните обществени отношения“. В този смисъл са и Решение № 12 от 2016 по к. д. № 13/2015 г. (правовата държава не търпи формулиране на неясни, двусмислени законови разпоредби), Решение № 3 от 2012 г. по к. д. № 12/2011 г. (правовата държава изисква ясна и вътрешно свързана и безпротиворечива правна уредба), Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г. (нормотворчеството в правовата държава изисква законовите разпоредби да се съгласуват и да не се създават взаимноизключващи се правни положения, неразбираеми и неясни задължения, защото това сериозно би затруднило и възпрепятствало правоприлагането, респективно изпълнението на закона).

Новата разпоредба на чл. 91б, ал. 2 от Конституцията не отговаря на тези критерии. На първо място, в нея става дума единствено за избор на членове на органи от парламента, т.е. само за първоначалния момент на възникване на даденото правоотношение, но не и за крайния, а именно - прекратяването му чрез решение за освобождаване на членовете на съответния орган. Това създава двусмислие при тълкуването на разпоредбата, тъй като поставя въпроса дали същото това изрично посочено мнозинство от народни представители, предвидено в съответния закон за избор, ще е необходимо и за освобождаването. Подобно конституционно положение прави възможна на практика хипотеза, при която членове на даден орган да се избират от Народното събрание с посоченото в закона квалифицирано мнозинство, а освобождаването им да се случва с друго мнозинство при липсата на изрична конституционна рамка в тази посока. Това, наред с факта, че всички органи, избирани изцяло или частично от парламента, са с мандат, независимо дали индивидуален или колективен, създава и по-лесни условия за предсрочното освобождаване на членовете



им, което от своя страна до голяма степен обезсмисля мандата като институт на конституционното право и юриспруденция (Решение № 13 от 2010 г. по к. д. 12/2010 г.).

На следващо място, изискването за две трети мнозинство да е предвидено в закон е в противоречие с разпоредбата на чл. 81, ал. 2 от Конституцията, която експлицитно постановява приемането на законите и другите актове на Народното събрание (сред последните попадат и решенията за избор на органи) да става с мнозинство от присъстващите народни представители, освен когато самата Конституция изисква друго мнозинство. В случая определянето на такова изключение със закон, за чието приемане е необходимо обикновено мнозинство, не съответства на конституционното положение по чл. 81, ал. 2, т.е. изключенията по отношение на мнозинствата при приемането на актовете на парламента да са закрепени в самата Конституция, а не в закон. Такива са например случаите, посочени в чл. 85, ал. 2 от Конституцията, чл. 89, ал. 1, изр. второ от Конституцията и пр. Подобно вътрешно противоречие и липса на логическа взаимосвързаност между отделните разпоредби на Основния закон също е проявление на нарушаването на принципа на правна сигурност в тази му част, а така и на правовата държава във формалния ѝ аспект.

Друго важно измерение на този принцип е изискването за предвидимост и стабилност на законодателните решения. То е развито и в практиката на Конституционния съд, като се установява разбирането, че „в правовата държава законодателят е обвързан да урежда сходните случаи по еднакъв начин, а различните - по различен начин. Само така може да се гарантира равенството пред закона и да се осигури справедливост в обществото“ (Решение № 12 от 2018 г. по к. д. № 1/2018 г. и посочените в него решения). Впрочем това разбиране, освен пряко свързано с принципа на правна сигурност като част от формалния аспект на правовата държава, е неразривно свързан и относим и към материалния ѝ аспект, а именно справедливостта, тъй като тя се постига именно чрез еднаквото третиране от страна на законодателя на идентични случаи. Трудно би се намерил разумен и логичен отговор на въпроса защо за някои органи изборът им от парламента следва да се прави с обикновено мнозинство, т.е. такова, каквото предвижда Конституцията съгласно чл. 81, ал. 2, а за други със закон да се налага по-голямо, съответно и по-трудно постижимо на практика мнозинство, предвид съществуващата от последните няколко години тенденция за невъзможност за избор, съответно за освобождаване на членове на





различни органи от различни легислатури. И това при положение, че за избор на всички такива органи в държавата последното изменение на Конституцията от декември 2023 г. предвижда еднакви принципи при процедурите им за избор - откритост, прозрачност, публичност и обоснованост, които да гарантират тяхната независимост. Възможността за избор на различни органи с различни мнозинства поставя с голяма острота въпроса и за критериите, въз основа на които ще се определя необходимостта от подобни различия в мнозинствата.

Новата разпоредба на чл. 91б, ал. 2 от Конституцията предоставя твърде широка дискреционна власт на законодателя, който, с приемането на съответните закони, да предвиди в различно време, в различни легислатури за различни органи различни мнозинства при техния избор. Подобно положение създава нетърпимост с принципа на правната сигурност с оглед предвидимостта и стабилността като негови измерения. Според Конституционния съд, „предвидимостта на правното регулиране е предпоставка на правната сигурност, а оттук – и съществено измерение на самата правова държава (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.). Вярно е, че самият съд постановява, че в това си проявление принципът на правна сигурност съвсем не означава абсолютна невъзможност и забрана за каквато и да е промяна в действащата законодателна уредба в дадена област и че законодателят разполага с дискреция за такава промяна (Решение № 8 от 2017 г. по к. д. № 1/2017 г.). В случая обаче подобна власт, при това на различен законодател по различно време за множество органи, които на практика имат правомощия да въздействат спрямо почти всички аспекти на обществения живот при липса на конституционно закрепени критерии за необходимостта от това, прави всъщност подобна дискреция необоснована. Тя може да доведе до възможност, при която членове на тези независими органи да бъдат избрани с едно мнозинство, докато следващ законодател, променяйки закона в тази му част да предвиди различно мнозинство за избор на новите членове на съответния орган.

#### **5. По § 7 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

С § 7, т. 1 и 2 във връзка § 8 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията се отменя досегашният ред за назначаване на служебно правителство, като се създава нов. Отнема се правомощието на държавния глава да разпуска



Народното събрание в случай, че то е неспособно да излъчи правителство. Новата редакция на чл. 99, ал. 5 предвижда, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател назначава служебно правителство и насрочва нови избори в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник (чл. 99, ал. 5, изр. 2). Съгласно чл. 99, ал. 7 основна задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограниченията в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон (чл. 99, ал. 7, изр. 2).

Така въведенният режим за съставяне на служебен кабинет подменя конституционното му основание. На практика не се променя само статута на служебното правителство, а се засяга целият ред и логика за конституиране на централния орган на изпълнителната власт, като се променя установеният баланс и взаимодействие на участващите конституционни органи съобразно чл. 99, ал. 1-7 от Конституцията.

Както Конституционният съд е имал възможност да отбележи, конституционното положение на правителството във всичките му негови форми – от гледище на образуването и срока на пълномощията му, респ. тяхното прекратяване, е изградено в съответствие с основното начало на чл. 1, ал. 1, според което България е република с парламентарно управление (Решение № 4 от 1994 г. по к. д. № 8/1994 г.). Редът по формиране на Министерския съвет е регулиран под формата на изрични задължения, които се активират от настъпването на конкретни факти.

Отмененият ред предвиждаше при непостигане на съгласие за образуване на правителство, президентът да назначава служебно правителство, да разпуска Народното събрание и да насрочва нови избори в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията. С тези задължения държавният глава е обвързан от настъпилата промяна на парламентарната ситуация, за да предприеме точно определени действия по прекратяване на правомощията на двата основни конституционни органа – единият, оглавяващ изпълнителната власт, а другият, олицетворяващ законодателната власт. При дезорганизация на мнозинството в парламента, водеща до неспособност на



Народното събрание да излъчи правителство, неговото разпускане е последица от тази неспособност (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992 г.). След като Министерският съвет е загубил доверието на Народното събрание или сам се е отказал от него, а парламентът е пропуснал възможностите да излъчи правителство, очевидно двата органа вече не могат да си сътрудничат и взаимно контролират по конституционно установените начини. Връщането на проучвателния мандат на кандидата за министър-председател на посочената от президента парламентарна група или неизбирането му от Народното събрание (неизбирането на посочения от него състав на кабинет) са основанията, което активира незабавно задълженията му по назначаване на служебен кабинет, разпускането на законодателната власт и насрочването на избори. На практика още на предишния етап процедурата е вече ускорена, тъй като периодът, в който не може да бъде съставено ново правителство (и действа служебно правителство или правителство, което е подало оставка), може да се окаже прекомерно дълъг (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992 г.). Това, което е видно от конституционната уредба и практиката по прилагането ѝ, е, че съществуването и срока на правомощията на един служебен кабинет са функция на организация на мнозинството в парламента да излъчи правителство. Конституционният законодател се е стремил да уреди балансирано участието на различните органи в процедурата по съставяне на правителство, т.е. така да „разположи нещата, че власт да възпира власт и обратното“. Всяко правомощие на органите по чл. 99, ал. 1-7 от Конституцията е симетрично на отредената им политическа отговорност. Досегашният ред за съставяне на правителство, макар имаш своите несъвършенства, беше с ясно начало и край. Новият режим на съставяне на служебно правителство променя тази концепция, което има за резултат изначално блокиране на принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). Отнемат се конкретните правомощия на президента в процедурата, като се заменят с неопределени задължения, чието изпълнение не зависи от неговата воля.

Измененията предвиждат процедура по нови консултации с парламентарните групи, след като самите те не са изпълнили на три пъти поставената от Конституцията задача да постигнат съгласие по образуването на правителство. Прилагането на изискването за провеждане на консултации с оглед назначаването на едно служебно правителство с хоризонт провеждане на извънредни избори ще доведе до цялостното



забавяне на процедурата. Това на практика винаги ще има за резултат едно несъразмерно продължаване на мандата на завареното правителство – без значение дали то е в оставка или служебно. Ако предмет на тези консултации ще бъде обсъждане състава на кабинета, предложен от определения кандидат – той вече ще е поставен в потенциален конфликт на интереси и политически зависимости. Доколкото вносителят визира гръцкия модел по сформирание на служебен кабинет, смисълът на тези парламентарни консултации там е изначално друг. Съгласно чл. 37.3 от Конституцията на Република Гърция, ако всички проучвателни мандати се окажат неуспешни, президентът на републиката свиква всички партийни лидери и ако се потвърди невъзможността да се състави кабинет, ползващ се с доверието на парламента, той се опитва да състави кабинет, съставен от всички партии в парламента с цел провеждане на парламентарни избори. *Ако това не успее, той възлага на председателя на Върховния административен съд или на Върховния граждански и наказателен съд или на Сметната палата да състави възможно най-широко приет кабинет, който да проведе избори, след което президентът разпуска парламента.* В този случай консултациите с парламентарните групи са последната възможност за „политическата власт“ и парламента да постигнат консенсус по състава на служебен кабинет и ако това не се случи, се пристъпва към назначаване на кабинет, чийто министър-председател е лице, което не е свързано пряко с парламента. И в двата случая се стига до разпускане на парламента. Очевидно е, че Конституцията на Гърция пази така определените кандидатите за министър-председатели в изключителни случаи, като им гарантира известна дистанция от политическото статукво на деня. Противоположен ефект е постигнат с оспорения тук текст на чл. 99, ал. 5 от Конституцията, който оставя впечатлението, че законодателят е целял посредством консултациите в този момент да бъде споделена отговорността за съставянето на правителство между политическите фракции на един неспособен да излъчи кабинет парламент, президента и кандидатите за министър-председатели. Такава отговорност е извън конституционния разум, защото едновременно погазва разделението на властите, правовата държава и политическия плюрализъм. Несъобразявайки тези конституционни принципи, законодателят изначално променя балансите в отношенията на трите органа, които стоят в основата на парламентарната демокрация и така прекрочва границите на собствената си компетентност, която



учредителната власт му е предоставила да променя Основния закон (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.).

От друга страна, задължение за консултации с всички парламентарни групи за президента на Гърция са предвидени на този краен етап от процедурата, защото той има различна роля преди това, която му налага да взаимодейства само с определени парламентарни групи. Привнасянето на такова изискване в българската Конституция създава и други неясноти. Доколкото консултациите са задължителна стъпка преди назначаването на всяко служебно правителство, то те следва да бъдат повтаряни, ако кандидатът за министър-председател оттегли съгласието или ако правомощията на назначения министър-председател бъдат предсрочно прекратени. Още по-притеснително, но напълно възможно е консултациите по съставяне на служебно правителство да бъдат протакани в разгара на една предизборна кампания.

Към настоящия момент държавният глава беше натоварен със задължението да определя състава на служебното правителство, като с един акт назначава министър-председателя и състава на Министерския съвет. Новият текст на чл. 99, ал. 5, изр. 1 предполага волеизявление на президента, вероятно и акт, чрез който ще трябва да определи някой измежду лицата в изр. 2 като „кандидат за министър-председател“. Възможностите пред президента са: председателят на Народното събрание, управителят или подуправителят на Българската народна банка, председателят или заместник-председателят на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Очевидно е, че при определянето на което и да е от посочените лица, то не би могло да съчетава досегашната си длъжност с позицията на министър-председател с оглед на принципа за разделение на властите. Още повече, че от този момент лицето вече ще е натоварено с политически функции, първата от които е да направи предложение до президента за назначаване на служебно правителство. На държавния глава се дава право да избира измежду лицата, които ще назначи за министър-председател, и същевременно се задължава с тяхното предложение за състав. Не съществува пречка, когато президентът не одобри така предложения състав, да определи нов кандидат измежду лицата в изр. 2. Това ще наложи нови консултации с парламентарните групи. Вместо да търси начини за ускоряване на процедурата и конкретизиране на задълженията на участващите в нея субекти, законодателят я усложнява, като създава редица възможности за размиване на отговорност. Най-същественният порок е, че





поради неяснотите и противоречията, които създава текстът, изричното следване на така разписаната процедура не гарантира резултат, изразяващ се в назначаване на служебно правителство. На пръв поглед дискредитираният парламент на този етап няма конституционни лостове за контрол над продължаващото да управлява правителство. От друга страна, народните представители, продължаващи да изпълняват правомощията си и имайки всички привилегии на мандата, могат да търсят и други, дори нелегитимни пътища за контрол върху изпълнителната власт. На тази плоскост, премахването на разпускането на Народното събрание освен, че постига набелязаната в мотивите цел да засегне правомощията на държавния глава, то има за обективен резултат и поставянето в конституционна безтегловност на другите два органа в парламентарната република.

Кръгът от лицата, които трябва да бъдат министър-председатели в служебното правителство, включва лица, които са избрани пряко от Народното събрание (чл. 99, ал. 5, изр. 2). Това явно разминаване с текста от Конституцията на Република Гърция също не е случайно и е доказателство, че българският законодател е целял да създаде един фактически зависим от парламента, но ограничено отговорен пред него служебен кабинет.

Следва да бъде подкрепена принципната идея на конституционно ниво да бъде издигната основната задача на едно служебно правителство – да организира честни и свободни избори, въз основа на всеобщо, равно и пряко избиращо право при тайно гласуване. Впрочем това е основна задача на всяко правителство, поради което законодателят е натоварил този орган на изпълнителната власт с конкретни правомощия по провеждането на изборите, голяма част от които споделени с други законово установени органи. Възможността обаче обикновеният законодател да ограничава правомощията на служебното правителство отново нарушава принципите на разделение на властите, правовата държава и по същество си представлява дерогация на установеното пряко действие на конституционни разпоредби. Компетентността на служебното правителство е ограничена по време и цел, не по силата на изрична разпоредба, а поради това, че то получава своя мандат по извънреден начин в извънредна ситуация. Ограничеността на неговите функции не подлежи на дефиниране чрез тълкуване или законово регламентиране (Решение № 20 от 1992 г. по к. д. № 30/1992 г.). Конституционната практика признава, че служебното



правителство на общо основание разполага с правомощията на Министерския съвет, определени в глава пета от Конституцията, а те не са и не могат да бъдат изчерпателно установени. Функциите на изпълнителната власт и кръгът на органите, чрез които тя се осъществява, не са и не могат да бъдат изрично установени, защото тя е власт най-близо до хората, която трябва да бъде постоянно действаща. Рационалната оправданост на тази неизчерпателност е, че изпълнителната е по произход „най-отговорната власт“ – пред съдебната власт, пред парламента, поради подчинеността ѝ на закона, и необходимостта да е съобразена с публичния и обществен интерес. От тук и задачата да бъдат установени на законово ниво ограничения на едни поначало нерегламентирани правомощия е както противоконституционна, така и изпълнима.

На следващо място, служебното правителство заема мястото на правителството, чийто мандат е прекратен, встъпва в неговите правомощия, обвързано е от неговата структура. Противопоставянето на правомощия на служебно и редовно правителство поставя под съмнение стабилността на актовете и на двете категории правителства. Принципът на континуитета в изпълнителната власт гарантира стабилност и предвидимост на отношенията. Действията на предходния орган по един или друг начин обвързват следващия. Нарочни ограничения в този контекст ще създадат непредвидимости, които ще засегнат пряко гражданите и юридическите лица, и така ще създадат затруднения за останалите две власти. На Министерския съвет са поверени функциите по осигуряването на обществения ред и националната сигурност, вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1-2 от Конституцията). Един служебен кабинет е натоварван с тези конституционни ангажменти като всеки Министерски съвет, доколкото негова първостепенна задача е да поддържа условия, необходими за нормален живот на обществото и функционирането на държавната власт. Всяка конституционна делегация, която оправомощава обикновения законодател да ограничава тези функции на Министерски съвет, е ограничение на върховенството и непосредственото действие на Конституцията. В този смисъл § 7, т. 2 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията нарушава и чл. 158, т. 4.



## **6. По § 14 и 15 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

В § 14 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията се съдържа нова редакция на чл. 129, ал. 3 относно реда за назначаване и освобождаване на председателя на Върховния касационен съд (ВКС) и на председателя на Върховния административен съд (ВАС), а § 15 съдържа нова редакция на чл. 130, ал. 3 – относно реда за назначаване на главния прокурор.

На практика се въвеждат две различни процедури за назначаване и освобождаване на председателите на ВКС, на ВАС и на главния прокурор. По чл. 129, ал. 2 и по чл. 130, ал. 2 се запазва действащият и до момента ред: Висшият съдебен съвет (ВСС), съответно Висшият прокурорски съвет (ВПС), прави предложение до държавния глава, въз основа на което президентът издава указ за назначаване или освобождаване на предложеното лице. В този случай предложението на ВСС, съответно на ВПС, няма самостоятелна правна сила, то е само елемент от сложния фактически състав по назначаването или освобождаването. Юридическите последици от назначаване или освобождаване на лицето настъпват по силата на президентския указ – неговото правно действие се поражда от волята, която президентът е изявил, а не от волята на ВСС, съответно на ВПС. Върху президентския указ в тези случаи не се упражнява съдебен контрол, указът подлежи единствено на контрол за конституционосъобразност пред Конституционния съд.

Посредством новите редакции на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 законодателят въвежда фикцията, че ако указът за назначаване/съответно освобождаване не бъде издаден в срок от 7 дни, то „лицето се счита за назначено, съответно освободено“, а предложението на ВСС, съответно на ВПС, се обнародва. В този случай предложението на ВСС, съответно на ВПС, придобива съвсем различно правно значение – то става самостоятелен юридически факт, от който пряко произтичат последиците на назначението или уволнението. Това ще става единствено по волята на ВСС, съответно на ВПС. Самото предложение, както по принцип актовете на ВСС, съответно на ВПС, ще подлежи на съдебен контрол пред Върховния административен съд.

Така по отношение на контрола за законосъобразност на акта на назначението, съответно на освобождаването, лицата, които са назначени или освободени по реда на чл. 129, ал. 2 и чл. 130, ал. 2 от Конституцията, ще имат съвсем различни права от



лицата, които са назначени или освободени по реда на чл. 129, ал. 3 и на чл. 130, ал. 3 от Конституцията. Възможно е да се стигне до хипотези, при които едно лице е назначено за главен прокурор по реда на чл. 130, ал. 2, а е освободено по реда на чл. 130, ал. 3 от Конституцията.

Така възниква противоречие между втората и третата алинеи на чл. 129 и чл. 130 от Конституцията и се подкопава предвидимостта и правната сигурност като елемент от конституционното понятие за правова държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Както чл. 4, ал. 1, така и чл. 117, ал. 2 от Конституцията изискват редът за назначаване и съответно за освобождаване на най-висшите длъжности в съдебната система да е стабилен и да съдържа равни гаранции както за правна сигурност, така и за зачитане на индивидуалните права и гарантиране на независимостта на лицето, което в случая ще бъде назначено или освободено. Целта на Конституцията е да гарантира стабилност и предвидимост на назначенията на висши държавни длъжности, а в случая резултатът е точно обратното.

Следва да се има предвид също, че Народното събрание не може да създава фикции в правото всеки път, когато има риск волята на държавния глава, изразена в конкретен правен акт, да е различна от очакванията на политическото мнозинство. Като специфична юридическа техника фикцията позволява на законодателя да признае несъществуващото за съществуващо или обратно, но само с оглед на постигането на конкретна цел, която е важна за правото. Правната фикция няма място при определяне на реда за заемане на най-висшите държавни длъжности, защото всички елементи от фактическия състав по назначаването, съответно освобождаването на председателите на двете върховни съдилища и на главния прокурор, се изразяват в конкретни юридически действия на конкретни държавни органи, а те изначално подлежат на регулиране и лесно може да се установи дали са извършени или не.

В мотивите към законопроекта не става ясно защо се въвежда фикцията, защо срокът е точно 7 дни и от кой момент започва да тече този срок. За сравнение, правомощията на държавния глава по чл. 88, ал. 3 и по чл. 101, ал. 3 от Конституцията са обвързани от срокове, но конституционният законодател ясно указва как се отчита срокът. Този 7-дневен срок, в който президентът трябва да се произнесе по



предложението на ВСС, съответно ВПС, не е подкрепен с мотиви и следователно е избран произволно.

Освен това употребата на понятието „предложение“ в ал. 3 на чл. 129 и чл. 130 от Конституцията не съответства на общоприетата му употреба в българския език, защото това вече не е „предложение“, а самостоятелен юридически акт, който ще има за последица назначаването или освобождаването на лице от съответния пост.

От тази гледна точка новите редакции на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията са неясни и нарушават конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), който изисква обоснованост и съгласуваност на законодателните промени.

Новите редакции на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 нарушават също конституционно установения принцип за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) и са извън компетентността на обикновено Народно събрание. Те засягат правомощието на президента да назначава председателите на ВКС и на ВАС, както и главния прокурор, по предложение на ВСС, съответно ВПС. Това правомощие на президента е предвидено по чл. 129, ал. 2 и съответно – чл. 130, ал. 2 от Конституцията. То съществува още от приемане на Конституцията през 1991 г. и е част от обхвата на действията и правомощията, които предопределят специфичната роля на държавния глава в българския конституционен модел. Държавният глава у нас има определени правомощия по отношение на всяка от трите власти и ограничаване на правомощията му по отношение на съдебната власт засяга конституционно установеното разделение и баланса между властите. Според практиката на Конституционния съд (Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.) засягането на възложените от Конституцията дейности и правомощия на основните конституционни институции представлява елемент от понятието за форма на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията. Следователно обикновено Народно събрание не е компетентно да извърши промяна, която засяга правомощията на държавния глава по отношение на съдебната власт, тя е от изключителната компетентност на Велико народно събрание.

Въз основа на тези съображения поддържам, че новите редакции на чл. 129, ал. 3 и чл. 130, ал. 3 от Конституцията следва да бъдат обявени за противоконституционни





въз основа на противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

## **7. Относно процедурата по приемане на Закона за изменение и допълнение на Конституцията**

Властта да се изменя Конституцията е делегирана власт, чиято легитимност се базира на доверието към органа, който извършва ревизията (Близнашки, Г., Учредителната власт, УИ „Климент Охридски“, С. 2019, с. 58). Израз на това необходимо доверие по отношение на процедурата са както необходимостта от обществено обсъждане на законопроекта преди да бъде внесен, така и нуждата от широк политически консенсус във всеки момент от процеса по създаване на конституционни норми до окончателното установяване на новия конституционен текст. В този смисъл редът за ревизия на Конституцията се различава от обикновения законодателен процес, като изисква по-високи мнозинства и по-дълги срокове, които гарантират както достатъчно време за размисъл, проучване и консултации, така и своевременното обсъждане и приемане на предложенията.

Съгласно чл. 155, ал.1 от Конституцията Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с мнозинство три четвърти от всички народни представители на три гласувания в различни дни. Ако предложението получи по-малко от три четвърти, но не по-малко от две трети от гласовете на всички народни представители, предложението се поставя за ново разглеждане не по-рано от два и не по-късно от пет месеца. При новото разглеждане предложението се приема, ако за него са гласували не по-малко от две трети от всички народни представители (чл. 155, ал. 2 от Конституцията).

Проектът, въз основа на който са приети оспорените разпоредби, е внесен в Народното събрание на 28.07.2023 г. Поставен е за разглеждане на първо гласуване на 6.10.2023 г., като за него са гласували 161 народни представители. Тъй като не е получил необходимото мнозинство от три четвърти от народните представители, но е получил повече от две трети, проектът е поставен за ново разглеждане на 8.12.2023 г., когато за него са гласували 164 народни представители. Така проектът е приет при „второ“ първо гласуване. По реда на чл. 80, ал. 1 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание срокът за постъпване на предложения от народни



представители между първо и второ гласуване изтича на 16.12.2023 г. и в този срок са постъпили шест такива. Заседание на Комисията по конституционни въпроси за разглеждане на законопроекта преди второ гласуване е проведено на следващия ден (17.12. 2023 г.), като народните представители и обществеността са имали само половин ден да се запознаят с постъпилите предложения. Законопроектът е подложен на второ гласуване в пленарна зала с новите редакции на 19.12.2023 г., като по отделните текстове са гласували малко над изискуемия минимум от две трети от народните представители. Нито един текст не е подкрепен с три четвърти от гласовете. На следващия ден (20.12.2023 г.) законопроектът е подложен и на трето гласуване, като събира подкрепа на над две трети от народните представители, но далеч по-малко от три четвърти.

Шестата поправка на Конституцията на Република България се отличава от парламентарната практика до момента в редица отношения. Сравнена с другите пет, също приети от обикновено Народно събрание, последните изменения са осъществени при най-занижените изисквания към необходимата политическа подкрепа.

Примирявайки се с положението, че изискваната подкрепа от три четвърти от всички народни представители е непостижима за мнозинството в 49-тия парламент, самото то реши посредством приетите от него *ad hoc* правила да ограничи конституционното правило на чл. 155, ал. 2, изр. 1 от Конституцията само за първото гласуване, а това в изр. 2 – за всяко следващо.

Конституционният текст и доктрината са последователни, че общото правило за приемане на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията изисква те да бъдат подлагани на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, т.е. да бъдат приемани с мнозинство три четвърти на три гласувания в различни дни. Когато това мнозинство е непостижимо за конкретното гласуване и за конкретно предложение, в ал. 2 е предвиден коректив на ал. 1. В теорията този коректив се определя като необходим компромис, имащ своя израз както относно изискуемото мнозинство, така и относно сроковете, в които се правят промените (Спасов, Б., Конституционно право, част I, УИ „Климент Охридски“, С . 2002, с. 374).

Алинея 2 на чл. 155 от Конституцията не дерогира напълно предишната алинея, а я допълва и е във връзка с нея. Предложение за изменение на Конституцията може да бъде прието валидно с мнозинство от две трети от народните представители, само



ако преди това е било подложено на гласуване по реда на чл. 155, ал. 1 от Конституцията, не е събрало необходимото мнозинство от три четвърти и са изминали поне два месеца от гласуването, т.е. срокът от поне два месеца след неуспешно гласуване е условие за приемане на промените с намалено мнозинство и това важи за всяко от гласуванията. Това се потвърждава както от парламентарната практика до момента, така и от теорията (Паунов, Хр., Ревизия на Конституцията на Република България, Феня, С. 2013, с. 61).

При приемане на оспорените разпоредби, мнозинството в Народното събрание не е приложило чл. 155, ал. 1-2 от Конституцията в тяхната взаимовръзка и не е отложило за ново разглеждане текстовете на второ и трето гласуване, които не са събрали мнозинство от три четвърти, но са получили две трети от гласовете.

Изискуемото отлагане от поне два месеца при всяко гласуване, което не е събрало мнозинство от три четвърти, не е конституционна самоцел, а необходимо забавяне на процедурата, за да може да се гарантира максимална стабилност на сложното политическо мнозинство, което подкрепя промените. Конституцията може да бъде променена или с голямо политическо мнозинство и бързо (без срок между трите различни дни на гласуванията по ал. 1 от чл. 155), или с по-малко политическо мнозинство, но по-бавно (с минимален срок от два месеца между различните дни на гласуванията). Отлагането от поне два месеца при всяко гласуване гарантира стабилност на политическото мнозинство като предпоставка за обосноваване на промените, както и ползотворен резултат по отношение на качеството, като позволява самият законопроект да бъде отново преосмислен и поправен в контекста на възможностите на новото второ гласуване.

Не може да бъде пренебрегнато и обстоятелството, че след т.нар. „второ“ първо гласуване законопроектът беше съществено преработен от Комисията по конституционни въпроси въз основа на предложенията от народни представители, които са постъпили в писмен вид, и въз основа на предложения, формулирани устно в заседание на Комисията. Тези предложения, които Комисията подкрепи в доклада преди второто гласуване, са преминали процедура само на две гласувания, при занижено мнозинство и при липса на обстойно обсъждане съобразно правилата на парламентарния процес. За съжаление изключението, превърнало се в парламентарна



традиция по отношение на обикновеното законодателство, беше приложено и в процедурата по изменение на Основния закон.

Вярно е, че Законът за нормативните актове не предвижда задължение за предварителна оценка на въздействието и за провеждане на обществени консултации по отношение на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията. Това е така заради особения ред, по който се приемат последните. Оценка на въздействието и провеждане на консултации с гражданите и юридическите лица по отношение и на такива проекти обаче са конституционно дължими, като част от спазването на конституционния принцип за правовата държава, чието многопластово съдържание имплицитно съдържа изискване правото да е разумно и справедливо (Решение № 1 от 2020 г. по к. д. № 17/2018 г).

Условията и редът за разглеждане в Народното събрание на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията от 28.07.2023 г. не допуснаха провеждането на ефективно обществено обсъждане. Голяма част от постъпилите писмени становища, както и проведените три публични дискусии в Комисията по конституционни въпроси, бяха във връзка с текста, който беше приет на първо гласуване. Между т.нар. „второ“ първо гласуване и второто гласуване, законопроектът беше съществено изменен по пътя на предложенията от народни представители и предложения на Комисията по конституционни въпроси, а поради краткото време между изтичането на срока за предложения и заседанието на Комисията по конституционни въпроси не беше възможно тези предложения да бъдат оценени обективно нито в рамките на Народното събрание, нито в публичното пространство. По този начин беше допуснато нарушение на изискването за обоснованост, съгласуваност и необходимост на законодателните промени, като част от конституционния принцип на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията).

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Право на законодателя е да променя действащите конституционни положения, които той счита за несъвършени. Когато обаче Народното събрание променя баланса между основните органи и взаимния контрол между тях, когато редуцира срока на собствената си легислатура, когато засяга върховенството на Конституцията и нейното



непосредствено действие, той може да прави тези промени единствено във формат на Велико народно събрание. Дори и тогава обаче промяната на Конституцията следва да бъде съобразена с принципите на разделението на властите и върховенство на правото, защото върху тях е изградена самата държава.

Основно правило, което не е нормативно формулирано, но е резултат на вековен управленски опит и е залегнало в практиката на Конституционния съд, е, че „ако този, който е овластен да създава правото (парламентът), предвиди възможност и да го прилага, създава съпротива на първо място по отношение на своята безпристрастност“ (Решение № 7 от 2006 г. на КС по к. д. № 6/2006 г.). В противоречие на това, движещ мотив на оспорените конституционни изменения и допълнения от началото до края на цялата процедура е нуждата те да бъдат приложени от същото това мнозинство, което ги реализира. В тази връзка спазването на процедурата за изменение на Основния закон и принципите, върху които е изградена структурата, устройството и функционирането на демократичната държава, са единственият начин, по който може да бъде зачитана решаващата роля на правото. Несъобразяването с тях би означавало, че органът, овластен да създава правото, отрича неговата решаваща роля.

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на § 2, § 3, § 5 (относно чл. 91б, ал. 2), § 7, § 8, § 9, § 14 (относно чл. 129, ал. 3) и § 15 (относно чл. 130, ал. 3) от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (Обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.), поради противоречие с чл. 153, 155 и чл. 158, т. 3 и 4 във връзка с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 117, ал. 2 от Конституцията.

Предлагам да конституирате като заинтересовани институции Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието, Върховния касационен съд, Върховния административен съд, Главния прокурор, Висшия съдебен съвет и Висшия прокурорски съвет.

**РУМЕН РАДЕВ**  
**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**



ПРЕЗИДЕНТ

на РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



ПРЕССЕКРЕТАРИАТ

Телефон: +359 2 9239 168

Е-поща: [press@president.bg](mailto:press@president.bg)

София 1123, бул. "Дондуков" 2

СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ • СЪОБЩЕНИЕ ЗА МЕДИИТЕ