

МОТИВИ
КЪМ
ЗАКОНА ЗА ИЗМЕНЕНИЕ И ДОПЪЛНЕНИЕ
НА КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

В края на 2023 г. 49-то Народно събрание промени Конституцията на нашата държава. Промените бяха осъществени набързо в условията на ограничено мнозинство и без съществени обществени обсъждания. Очаквано Законът за изменение и допълнение на Конституцията (ЗИДКРБ, изм. и доп. ДВ, бр. 106 от 22 декември 2023 г.) беше внесен в Конституционния съд с искане за обявяване на противоконституционност (к. д. № 1 и к. д. № 2 от 2024 г., обединени двете дела за общо разглеждане в к. д. № 1/2024 г.).

На 26 юли 2024 г. Конституционният съд се произнесе със свое Решение № 13/2024 г. (обн., ДВ, бр. 66 от 06.08.2024 г.). В диспозитива на Решение № 13/2024 г. по к. д. № 1/2024 г. Конституционният съд **ОТКЛОНЯВА** исканията за установяване на противоконституционност на промените в чл. 64, ал. 2, 3 и 4; чл. 65, ал. 1, изр. второ; чл. 99, ал. 5 и чл. 102, ал. 3, т. 3, както са въведени с §2, 3, 7 и 8 на Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)“.

1. Причини за предлаганите промени в Конституцията

Чрез отклоняване на искането за противоконституционност на редакцията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията (§ 7, т. 1 и 2 във връзка § 8 от ЗИДКРБ), променената разпоредба бе оставена активна. Създаденият нов ред за формиране на служебно правителство, макар и при своето кратко прилагане (април-май и август 2024 г.), показва пълна абсурдност. На първо място, проблеми има при определяне на кандидат за министър-председател на служебното правителство. Председателят и подуправителите на БНБ отказаха да бъдат номинирани, председателят на Народното събрание също. Възникнаха сред специалистите спорове дали председателят на Сметната палата може да бъде отново кандидат за служебен премиер, както и дали може да се върне да заеме поста на председател на Сметната палата, защото е бил министър на външните работи. Единият заместник на председателя на Палатата отказа, другият се провали в усилията си при съставяне на кабинет, омбудсманът и негов заместник липсват.

Наред с това, уредбата създава редица трудности, които ще имат сериозни последици за политическата и правна система на страната. Председателят на Народното събрание е неподходящ по правило, тъй като той председателства орган, чиято легитимация вече е изчерпана, което прави изборът му много нелогичен, освен по номенклатурни причини. Той най-вероятно би предложил служебно правителство от своята партия или парламентарна група, които ще организират избори, а именно това се цели да се препятства в сегашната конституционна уредба и ще създаде неравен шанс, спрямо останалите политически партии. Същевременно, ще бъде едновременно министър-председател и кандидат за народен представител. Така властта, която се съсредоточава в него е огромна и същевременно я е получил от представителен орган, чиято легитимност е изчерпана.

Оказа се от практиката и ангажираността на управителя и подуправителите на БНБ в международни банкови институции, че поемането на този пост е несъвместимо. Управителят на БНБ категорично отказа институцията да се замесва в политическия процес и да поеме чрез член на управлението на БНБ отговорност за правителство.

Краткият списък доказва несъстоятелността на това ръководители на институции, на практика избрани от Народното събрание, да оглавяват служебен кабинет.

На следващо място, сериозни политически и правни спорове породиха (не)възможността на президента да откаже да назначи предложения състав на служебно правителство. Споделената компетентност между президента и кандидата за служебен министър-председател би следвало да води до формиране на служебно правителство, а не до задълбочаване на правителствената криза прераснала в парламентарна. Липсата на легитимен изход при отказ на държавния глава да назначи служебно правителство заради отделен кандидат за министър, предложен в състава на проектослужебното правителство, води до конституционна ситуация, която може да бъде определена като конституционна криза.

На трето място, актуалната редакция на чл. 99, ал. 5 определя последователността в действията на държавния глава при невъзможността на Народното събрание да формира парламентарно правителство – назначаване на служебно правителство и насрочване на предсрочни парламентарни избори. Пътят към изборите може да бъде възпрепятстван. А в основата на функционираща демокрация пътят към избори винаги трябва да бъде отворен. Противоречивите тълкувания на политици и юристи относно последователността и необходимостта от назначаване на служебно правителство, за да се насрочат нови парламентарни избори. Народното събрание вече не се разпуска (промяната е от края на 2023 г. и също е отклонена от Конституционния съд), но може да се поддържа, че Тълкувателно решение № 20/1992 г. не е загубило своето значение. В мотивите си Конституционният съд посочва, че „[и]зчерпването на процедурата по чл. 99 от Конституцията за съставяне на правителство на парламентарна основа има за последица назначаването на служебно правителство [...] и насрочването на нови избори (чл. 99, ал. 5)“. Това става с актове на президента, които се издават едновременно, посочва Конституционният съд.

2. Служебното правителство в българския конституционен модел

Мотивите на част от членовете на Конституционния съд (Павлина Панова, Мариана Карагьозова-Финкова, Тая Райковска, Атанас Семов, Янаки Стоилов и Соня Янкулова), които считат, че искането относно чл. 99, ал. 5 и ал. 7 са основателни, могат да послужат за аргументация към ЗИД на Конституцията, с които да върнем предишното разпределение на властите в конституционния ред на българската държавност.

Доколкото един от мотивите на конституционните промени, предназначени да ограничат дискрецията на президента при формиране на служебно правителство, основан на позоваване и критики за злоупотреба с правомощия към служебните правителства в България през последните години, е укрепването на парламентаризма чрез осигуряване на непрекъсваемост в дейността на парламента, е необходимо, макар и накратко, да се посочат най-съществените характеристики на възприетия с Конституцията от 1991 г. институт на служебно правителство и да се очертае специфичното за отношенията във властовия триъгълник „президент – правителство – парламент“ според конституционната уредба на тази материя, която създателите на Конституцията от 1991 г. установяват.

Съществена характеристика на българския конституционен модел на парламентарно управление, възприет с Конституцията от 1991 г., която следва установените в континентална Европа парламентарни традиции и тяхното развитие, е, че управлението в държавата се осъществява от парламента чрез формирано от него правителство, което функционира, докато има парламентарна подкрепа, и че тя е република парламентарна с държавен глава, различаващ се от доминиращото, по-често

в миналото, виждане за неговата предимно церемониална роля. Важно е да се подчертае, че президентът в българския парламентарен модел според създателите на Конституцията от 1991 г. се избира пряко от суверена, конституиран в избирателен корпус от политически дееспособните граждани, и макар да не е равнопоставен на парламента от гледна точка на представителство, той е равностоеен с него по своята демократична легитимност. Накратко, акцентът, който създателите на Конституцията от 1991 г. поставят върху фигурата на българския президент като държавен глава, е, че той е демократично легитимиран и трябва да разполага с необходимата и достатъчна дискреционна власт, за да осъществи демократичната функция да брани интересите на титуляря на държавна власт – суверенния народ.

В българския конституционен модел могат да бъдат разграничени, според доктрината, „редовно“ правителство – избрано от Народно събрание, правителство „в оставка“ – действащо при условията на чл. 111, ал. 1 и 2 от Основния закон, и „служебно“ правителство – назначено от държавния глава в хипотезата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията от 1991 г.

Служебното правителство се възприема като особен вид правителство, което се съставя само като крайно средство в ситуация на парламентарна криза. Невъзможността за постигане на парламентарна подкрепа (поради криза в отношенията между политическите сили в парламента) за избор на правителство се определя в доктрината и политическата практика като парламентарна криза. Във Великото народно събрание съществуването на служебно правителство като конституционно установен държавен орган в парламентарния модел на управление, назначен от президента и компетентен да ръководи текущите въпроси на вътрешната и външната политика за неопределен, но определяем период от време – до избора на правителство от новоизбраното Народно събрание, не се оспорва. Служебният му характер произтича от източника на неговото овластяване – то се назначава от президента, и той го легитимира, а не се избира от Народното събрание, както и от предназначението му – да организира произвеждането на избори за нов парламент, който да формира парламентарно правителство.

По отношение на формирането му, в отклонение от установеното в класическите парламентарни демокрации, служебното правителство има непарламентарен произход поради обстоятелството, че се назначава от президента, когато се „изчерпят конституционните възможности за образуване на правителство, ползващо се с доверието на Народното събрание“ (Решение №20/1992 г.). Във Великото Народно събрание е постигнато съгласие, че при назначаването на служебно правителство от президента като крайна мярка – в случаи на парламентарна криза, държавният глава не следва да бъде ограничаван в дискрецията си относно определянето на състава на правителството. Проведени са обсъждания относно изричното посочване в Конституцията на кръга от лица, които могат да бъдат назначени за служебен министър-председател, но тази идея е била отхвърлена (Протокол от 161-вото заседание на Комисията за изработване проект за Конституция на България, проведено на 21.06.1991 г.).

Без да възпроизвеждат подробно аргументацията на основните характеристики на служебното правителство, изведени в Тълкувателно решение № 20/1992 г., както и на възприетото виждане относно неговите правомощия, като посочват, че не намират основания да се отклонят от поддържаното в цитираното Решение на конституционната юрисдикция, конституционните съдии подчертават следното по отношение на правомощията на служебното правителство: с назначаването на служебно правителство престава да функционира намиращият се в оставка Министерски съвет (правителство и Министерски съвет се използват като синоними в Конституцията от 1991 г.); срокът на пълномощията му продължава до образуването на правителство по реда, установен в чл. 99 от Конституцията; правомощията на Министерския съвет, така както са предписани в

Глава пета от Конституцията, са и правомощията на служебното правителство – очакваната съдържаност при тяхното упражняване се основава на това, че то не получава своя мандат от парламента, макар и формално ограничения да не са предвидени в Конституцията; тази ограниченост на служебното правителство не подлежи на дефиниране или законова уредба, а е следствие от ограничения във времето, през което функционира служебното правителство, от предназначението му да управлява текущите въпроси на вътрешната и външната политика на страната до произвеждането на парламентарни избори и съставянето на правителство от новоизбраното Народно събрание, както и от ограничеността на парламентарния контрол, упражняван върху него – поради това, че не парламентът е източник на неговите правомощия, той не може да осъществи в пълнота парламентарния контрол – да реализира политическата отговорност на служебното правителство (Тълкувателно решение №20/1992 г.).

3. Анализ на промените в чл. 99, ал. 5 и ал. 7 от Конституцията относно служебно правителство, въведени с §7 ЗИДКРБ, направен в мотивите към Решение № 13 на Конституционния съд от 2024 г.

С предложеното и прието изменение в обсъжданите конституционни текстове – чл. 99, ал. 5 и 7 – се измени както редът за назначаване на служебно правителство, като се ограничава съществено дискрецията на държавния глава да формира неговия състав и структура, така и се установява на конституционно ниво възможност за ограничаване на правомощията на служебния кабинет. Изборът на държавния глава за кандидат за служебен министър-председател е само в пределите на изчерпателно посочените лица в текста на чл. 99, ал. 5 (въведен с §7 ЗИД на Конституцията), заемащи точно определени висши длъжности в държавата. Както показва практиката по прилагането на този текст, поради неподвижане на хипотезата на заварено положение на заемащите тези длъжности възникват проблеми от обсъжданите конституционни промени.

До настоящите промени в Конституцията от 1991 г. в разглежданата материя, ако не се постигнеше съгласие за съставяне на правителство, държавният глава разполагаше с автономия в преценката си кого да назначи в състава на служебното правителство, включително и кой да бъде назначен за служебен министър-председател. След конституционните промени президентът е задължен да проведе консултации с парламентарните групи, преди да възложи на кандидата за министър-председател, избран измежду посочените в изречение второ на чл. 99, ал. 5 от Основния закон лица, да му предложи състав на служебно правителство за назначаване. Формално няма конституционна пречка президентът да направи възражения по състава на правителството, както и да поиска промяна в него, но и в двата случая предложението трябва да дойде от кандидата за служебен министър-председател, респективно от служебния министър-председател, макар и президентът да издава акта за назначаването, както и за промяна на състава на служебното правителство.

Без да навлизат в анализ относно целесъобразността на изчерпателно изброените потенциални кандидати за министър-председател, включително относно допустимостта определени от тях да бъдат титуляри на подобна функция, конституционните съдии, като подчертават, че злоупотреба с власт винаги е възможна от всяка властова структура в държавата, считат, че с конституционните промени, въведени с §7 и 8 ЗИД на Конституцията, се изменя редът на формиране на служебното правителство като един от основните конституционни органи по такъв начин, че съществено се засяга механизмът на взаимен контрол и баланс във властовия триъгълник президент – правителство – парламент, а с това и се нарушава конституционното равновесие в установената парламентарна система с държавен глава, на когото е възложена значима демократична

функция от създателите на Конституцията от 1991 г. В практиката си Конституционният съд приема, че „да бъде въплъщение и да изразява и отстоява националната идентичност, ценности и стремежи, континуитета на държавата“ е смисълът, заложен в конституционната функция на президента по чл. 92, ал. 1 (Тълкувателно решение №25/1995 г.), и подчертава, че тази негова функция „се отличава със своята непрекъсваемост, което има опора в редица конституционни разпоредби – чл. 93, ал. 5, чл. 97, ал. 3 и 4 и чл. 99 от Конституцията, и означава, че конституционно възложеното задължава да бъде изпълнявано последователно и непрекъснато в рамките на определения президентски мандат. Разпоредбата на чл. 92, ал. 1 определя облика на институцията „президент“ в българския конституционен модел. Тя означава също, че президентът трябва винаги да действа така, както нацията изисква, и неговият пряк избор легитимира това“ (Решение №12/2020 г.).

Наред с посоченото конституционните съдии обръщат внимание, че обсъжданата конституционна промяна засяга както статуса на президента и служебното правителство, така и статуса на Народното събрание, ведно с установените взаимоотношения между тях. Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на представителния орган е гаранция за упражняването на парламентарен контрол върху служебното правителство като една от основните конституционно възложени му функции (чл. 62, ал. 1 от Конституцията) и в този смисъл се засилва позицията на парламента като властови център. Парламентът не би могъл обаче да приложи други средства за парламентарен контрол освен въпроси и питання и доколкото овластяването е от президента, не би могъл да реализира политическата отговорност на служебния кабинет. В същото време по-малко свобода на преценка за президента при назначаването води до намаляване на неговата отговорност по отношение на служебното правителство. 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 допусне подчиняването на една власт на друга.

При така отслабената властова позиция на президента, в действителност служебното правителство не носи политическа отговорност. За постигане на целта на извършената промяна – съществено намаляване на ролята на държавния глава по отношение на служебното правителство – е предвидена и възможност да бъдат ограничени със закон правомощията на служебния кабинет (чл. 99, ал. 7), която беше обявена за противоконституционна с Решение № 13 от 2024 г. и бе възстановена предишната редакция на седмата алинея. Но пък възстановената редакция съдържа правомощие на президента, което след конституционните промени вече не съществува – разпускането на Народното събрание.

В допълнение конституционните съдии отбелязват, че с отпадането на израза „разпуска Народното събрание“ от разпоредбата на ал. 5, чл. 99, предвидено също с §7 ЗИД на Конституцията, е съществено ограничена демократичната функция на президента, вписваща се в логиката на основната конституционна характеристика на института държавен глава в република с парламентарно управление по смисъла на чл. 92, ал. 1 от Основния закон. Легитимиран от прекия избор в система на демократично управление под върховенството на правото, българският президент е обвързан с обезпечаването на стабилността, непрекъсваемостта и конституционностьобразността на държавното управление, включително като осъществява политически арбитраж между титуляря на държавната власт и това временно политическо представителство, което не е в състояние, изчерпвайки демократичната процедура по чл. 99, ал. 1-4 от Конституцията, да състави правителство. Такова политическо представителство губи своята легитимност, тъй като не е изпълнило една от съществените функции, с които е

натоварено в парламентарното управление – да формира правителство. Поради това самото то се лишава от основанията на своето съществуване – доверието и съгласието на суверена да бъде управляван според собствената му воля, така както тя е изразена и трансформирана в парламентарен мандат чрез акта на избора. Именно президентът, който е демократично легитимиран чрез преки избори, е призван в условията на парламентарна криза да защити интереса на суверена.

4. Основание за предлаганите промени– правомощие на учредителната власт

Промяната на правното положение на служебното правителство е от компетентността на Велико Народно събрание и е отговорност на Народното събрание да поправи последиците от отклоняването от Конституционния съд да се произнесе по искането за обявяване на противоконституционност на чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (чл. 91) предвижда, че при постъпване на решение на Конституционния съд председателят на Народното събрание го съобщава на първото заседание след постъпването му и разпределя решението в тридневен срок между неговите комисии според техния предмет и определя водеща постоянна комисия (чл. 91, ал. 2). Актът на Конституционния съд (Решение № 13/2024 г.) не обявява за противоконституционна петата алинея на чл. 99, за да се налага изрично Народното събрание да урежда възникналите правни последици в срок до два месеца от влизането в сила на решението на конституционната юрисдикция (чл. 91, ал. 1), но политическата целесъобразност го налага.

Няма спор, че променения ред за формиране на служебно правителство (§ 7, т. 2 от ЗИДКРБ) е, може би, сред най-спорните и противоконституционни разпоредби, които бяха въведени със ЗИД-а на Конституцията. Промяната в чл. 99, ал. 5 нарушава и чл. 158, т. 3 от Конституцията като част от формата на държавно (парламентарно) управление. За конституционносъобразна промяна на приетите разпоредби (чл. 99, ал. 5 и систематично свързаната с нея ал. 7 на чл. 99) е необходимо произнасяне от Велико Народно събрание и подобна промяна не може да се осъществи от „Обикновено“ Народно събрание. Те са настояща правна реалност и именно „Обикновено“ Народно събрание може да върне нормалността в конституционната норма като възстанови изключителната компетентност при формиране на служебно правителство преди насрочването на предсрочни парламентарни избори.

Това предложение за промяна на текста изцяло попада в хипотезата на въпроса, който е разгледан в Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд, а именно кога са налице „промени във формата на държавно устройство и наддържавно управление“. Конституционният съд е категоричен, като приема, че е „недопустимо Обикновено народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях“. Конституционният съд също така ясно заявява, че „[у]становеното от Конституцията място на всеки от основните органи, които бяха посочени по-горе, промените при тяхното структуриране и на конституционноустановените условия, на които трябва да отговарят, са определени от волята на конституционния законодател да се създаде една последователно демократична по своя характер държава, изградена върху принципите за народния суверенитет, политически плурализъм, разделение на властите, правова държава и независимост на съдебната власт“.

„Установената с Конституцията форма на държавно управление няма да е същата, ако например обявяването на война и сключването на мир (чл. 84, т. 2 от Конституцията)

станат правомощие на президента или на Министерския съвет, както и ако се предоставят на президента, на Народното събрание или на Министерския съвет функции, които сега принадлежат на един от тези органи. Това ще наруши конституционния баланс, с който се осигурява изискването на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите. ”С приетата уредба считаме, че се извършва именно промяна във формата на управление на държавата и това води до нейната противоконституционност, макар Конституционния съд с Решение № 13/2024 г. да не го установи.

Сприетите промени (§ 7, т. 1 и 2 във връзка с § 8 от ЗИД на Конституцията) в чл. 99, ал. 5 и ал. 7 (обявена за противоконституционна с Решение № 13/2024 г.) се накърнява баланса между властите и важната роля в българския конституционен модел – парламентарна република от хибриден тип, в която президентската институция има изключително важна и балансираща роля. Това е един от малкото парламентарни модели в света, при който президентът е прякоизбран от народа и той се намесва във властта тогава и когато има нужда от „поправителен“ механизъм, ако нормалният политически процес е нарушен. Ето защо, отнемането на възможността на президента да назначи служебно правителство, като бъде задължен да назначи някой от посочените лимитативно изброени кандидати, всеки, от които неподходящ по различни причини, създава предпоставки за бъдещи политически кризи и за липса на носене на политическа отговорност от субекта, който в крайна сметка е назначил премиера – ако това е президентът, той ще посочи, че новият модел го е задължил, ако обаче откаже, старото Народно събрание, което не е съумяло да изпълни най-важната си задача да избере правителство, няма политическата легитимация и няма да носи отговорността за служебния кабинет ефективно. Така или иначе, промяната изисква свикване на Велико народно събрание.

Ето защо, краткият живот на този текст доказва, че промените в текста на чл. 99 от Конституцията за служебното правителство трябваше да бъдат обявени за противоконституционни, тъй като уредбата следва да бъде приета от Велико народно събрание, но това вече е невъзможно да се извърши от този състав на Конституционния съд. Сезирането на конституционната юрисдикция в сегашната ѝ конфигурация няма да доведе до промяна в решението, защото правната аргументация на съдиите, застъпващи тезата, че промените са противоконституционни, не се споделя от необходимото мнозинство. Затова е необходимо народното представителство да се запознае с тези мотиви и да поеме отговорност за възстановяване на конституционността при функциониране на системата от институции, които са отговорни при наличието на политическа криза.

Конституционните съдии посочват, че „обстоятелството, че правителството в държава, установила парламентарна форма на управление, е отговорно пред парламента, не създава за правителството статус на подчиненост – сферата на вземане на важните държавни решения не е резервирана единствено за Народното събрание като национален представителен орган, в тази сфера от съществено значение за ръководството на държавата са правомощията на правителството“ (Решение №10/2021 г.). В своята практика Конституционният съд отбелязва че „[п]равното положение на президента на Република България като държавен глава и орган, който изпълнява интегриращи функции в държавното управление, изключва възможността той да бъде титуляр, на която и да е власт, в т.ч. и изпълнителната власт“ (Решение №6/2012 г.). Съдът подчертава, че „президентът взаимодейства с титулярите на всяка от властите, но без това да го поставя над тях“, и приема, че „в българския конституционен модел президентът допринася за умереност и непрекъсваемост в държавното управление, ориентирано към дългосрочните цели на държавата и се проявява като възпиращ фактор и коректив на правителствените политически решения“ (Решение №12/2020 г.).

Конституционните съдии посочват, че в конституционната правова държава с парламентарно управление националният представителен орган е център на властването, но широка е не властта на парламента, а на парламента в рамките на Конституцията – той е учредена власт, която е присъщо ограничена. Конституцията е, която определя рамката за действие на политическото представителство – обратното лишава от смисъл съществуването на писаната конституция като върховен закон и на самия конституционализъм.

Осигуряването на непрекъсваемост в дейността на парламента не може да бъде само по себе си оценено като укрепване на парламентаризма. Парламентарното управление не означава управление от парламента, а има смисъл, че отговорността за изграждане и функциониране на единна система на управление в държавата се носи от правителство, създадено от и понасящо политическа отговорност пред парламента. Всяка от двете власти – законодателна и изпълнителна, има своето функционално назначение и компетентност, които осъществяват във взаимодействие и взаимен контрол и възпиране. Това установено положение в конституционната доктрина и практика е относимо и към хипотезата на служебно правителство. В република с парламентарно управление и държавен глава – президент, каквато е България, в случаите на парламентарна криза именно предвидената от създателите на Конституцията демократична функция на президента – да бъде политически посредник между титуляря на държавна власт и доказалото невъзможността си да изпълни демократичното си назначение народно представителство – е насочена към преодоляване на парламентарната криза, а не осигуряването на непрекъснатост на властването на такъв парламент. При парламентарно представителното управление избирателите са единственият легитимиращ фактор за политическото представителство чрез акта на избора; те не са просто обект, а субект на управление и непрекъсваемостта в дейността на Народното събрание няма приоритет пред легитимиращата роля на изборите. Предвид изложеното съдиите считат, че обсъжданата промяна в ал. 5, чл. 99, така както е въведена с §7 ЗИД на Конституцията, е в несъответствие с основополагащия принцип на народен суверенитет и формата на парламентарно управление, установени с Конституцията от 1991 г., които са неотделима част от конституционните съдържателни ограничения на властта на представителния орган да извършва конституционни промени по смисъла на чл. 153 във връзка с чл. 158, т. 3 от Основния закон.

Освен това, като ограничава демократичната функция на президента в република с парламентарно управление, с оглед на характеристиката му на основна конституционна институция, обсъжданата конституционна промяна засяга фундамента на държавата (Тълкувателно решение №3/2003 г., Тълкувателно решение №2/1991 г.). Промяната отнема съществената част от правомощията на президента – да определя състава на служебното правителство и да го назначава. В ролята на производна учредителна власт Народното събрание може да променя Конституцията по реда, предвиден в глава девета на Конституцията, но то не може да променя смисъла на съществуване на трайните конституционни институции, които осъществяват държавното управление – тяхната организация, функции и статус, както и баланса между тях, каквото произтича от обсъжданите тук конституционни промени.

Създадените от Конституцията основни държавни органи, мястото, формирането и структурата им, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс са в обхвата на същностното съдържание на Конституцията, определящо нейната идентичност, и е недопустимо те да се променят от едно преходно парламентарно мнозинство. Те са установени от конституционния законодател съдържателни ограничения по отношение на извършваните от Народно събрание конституционни промени, които то трябва да следва – разпоредбата на чл. 158 от

Конституцията има този смисъл и предписва, че нова Конституция и промени в действащия основен закон, относими към основите на конституционния ред, са въпроси, чието решаване е в правомощията само на Велико народно събрание.

Във връзка разглеждането на внесените промени за изменение и допълнение на Закона за изменение и допълнение Конституцията, ние вносителите, искаме да припомним, че българският Конституционен съд вече се е произнасял по искане за установяване на противоконституционност на приети промени (§ 6, т. 1 от Закона за изменение и допълнение на Конституцията, с който беше създадена нова ал. 4 на чл. 129 (обн. ДВ, бр. 27/2006 г.). В Решение № 7 от 2006 г. Конституционният съд отбелязва, че Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменяни от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от Обикновено народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части без спазване на утежнената процедура, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск.

Затова трябва да следваме конституционносъобразността, адекватността и съгласуваността и съответствието на измененията и допълненията на Конституцията с останалите разпоредби на основния закон, с практиката на Конституционния съд, с обществената, културната и социалната обстановка в Република България, с разбиранията, принципите, традициите, морала и народопсихологията на българския народ.

Разликите между предишната редакция на разпоредбата, която предлагаме да бъде възстановена, и тази на сегашната на чл. 99 от Конституцията се съдържат в алинея 5 и алинея 7 на разпоредбата. Ние, вносителите, защитаваме тезата, че Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, приет на 20.12.2023 г. от 49-ото Народно събрание, и обнародван в „Държавен вестник“, бр. 106 от 22.12.2023 г., в частта относно измененията и допълненията на чл. 99, ал. 5 и ал. 7, изр. 2 от Конституцията, е противоконституционен, тъй като с тези изменения и допълнения се променя формата на държавно управление, което пък от своя страна може да бъде направено само и единствено от Велико Народно събрание (чл. 158, т. 3, предл. 2 от Конституцията). Самият факт, че поради паритет на съдиите е отклонено произнасянето от Конституционния съд по този отявлено противоконституционен текст следва да мотивира народното представителство **само** да промени тази грешка, като запази позитивния елемент за действие на Народното събрание като активен орган между два избора за Народно събрание. Така ще се получи баланс и пряко разделение на властите и възможност за контрол върху служебния кабинет, назначаван от президента. В сегашната редакция всички изброени опции за служебен премиер са в следствие на волята на Народното събрание, което е в пряка колизия с установеното разделение на властите.

5. Анализ на предлаганата промяна в чл. 99, ал. 5 от Конституцията

Искането за възстановяване на съществена част от правомощието на президента на републиката в чл. 99, ал. 5 от Конституцията беше вече изразено в публичното пространство и от отделни народни представители. Тази законодателна инициатива е отговор на тези предложения.

В случай че и трите опита на парламента за съставяне на редовно правителство са неуспешни, „центърът на тежестта“ на изпълнителната власт се измества към президента, който следва да назначи служебно правителство да насрочи нови избори за парламент в срока по чл. 64, ал. 3 от Конституцията. Ако хипотезата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията се осъществи в момент, когато до изтичането на срока на пълномощията на държавния глава остават три месеца или по-малко, той следва да няма право да насрочва избори за ново Народно събрание. В този случай президентът е задължен единствено да назначи служебно правителство (чл. 99, ал. 7 от Основния закон).

Във второто изречение на действащия текст на ал. 5 на чл. 99 от Конституцията е указано, че за служебен министър-председател държавният глава може да избере някого измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправителя на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. Председателят на Народното събрание очевидно е част от парламента и законодателната власт и той се избира от народните представители измежду някого от тях (чл. 76, ал. 3 от Основния закон). Всички други изброени в тази разпоредба лица също се конституират от парламента – управителят и подуправителите на Българската народна банка (чл. 84, т. 8 от Конституцията и чл. 13, ал. 1 и ал. 2 от Закона за Българската народна банка), председателят и заместник-председателите на Сметната палата (чл. 91, ал. 1 от Конституцията и чл. 12, ал. 1 от Закона за Сметната палата) и омбудсманът и неговият заместник (чл. 91а, ал. 1 от Основния закон, чл. 8 от Закона за Омбудсмана и чл. 11, ал. 1 от Закона за Омбудсмана).

Тук може да се направи изводът, че в хипотезата на актуалната редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията „центърът на тежестта“ на изпълнителната власт се измества не към държавния глава, а към избрано от парламента лице, което предлага състава и структурата на служебното правителство на президента, който е длъжен да го назначи. Следователно с измененията на чл. 99, ал. 5 от Конституцията се отнемат правомощията на държавния глава да назначи служебно правителство, тоест да определи самостоятелно неговия състав и структурата му, и да разпусне Народното събрание. Всъщност в хипотезата на новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Основния закон парламентът не се разпуска изобщо, а продължава да изпълнява своите правомощия до полагането на клетва от новоизбраните народни представители (чл. 64, ал. 4 от Конституцията). В Решение № 3 от 2003 г. Конституционният съд дава задължително тълкуване на понятията „форма на държавно устройство“ и „форма на държавно управление“ и обяснява кога са налице промени във формата на държавно устройство и във формата на държавно управление. Конституционната юрисдикция посочва, че формата на държавно управление по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя на основата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията, тоест от това, дали държавата е монархия или република (президентска, парламентарна или друга) и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена – народен суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политически плюрализъм (чл. 11, ал. 1 и ал. 2 от Основния закон), разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), правова държава (чл. 4 от Основния закон), независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията).

В Тълкувателно решение № 3 от 2003 г. Конституционният съд поддържа, че 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. Според конституционната юрисдикция парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи – Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет, като част от формата на държавно управление са тяхното структуриране, начинът на образуването им, статутът, мандатът и установеният между тях баланс. В същото Решение конституционната юрисдикция посочва също, че формата на държавно управление се променя, освен при другите изброени в решението хипотези, и при промяна на възложените от Конституцията дейности на предвидените в нея държавни органи или ако им се отнемат някои основни правомощия, като Конституционният съд дава като пример отнемането на правото на отлагателно вето на президента, което той притежава.

В Решение № 3 от 2003 г. конституционната юрисдикция прави и друг много съществен извод – ако на някой от предвидените в Конституцията държавни органи (например на някое от изброените в настоящата редакция на разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията лица) се предоставят функции, които преди това са принадлежали на друг такъв орган (напр. на държавния глава), това ще наруши конституционния баланс, с който се осигурява изискването на чл. 8 от Конституцията за разделение на властите, и ще представлява промяна в установената с Основния закон форма на държавно управление. В същото решение Конституционният съд твърди, че е недопустимо обикновено Народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и в баланса между тях. Конституционната юрисдикция поддържа, че във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на Народно събрание, президента и вицепрезидента, Министерския съвет, Конституционния съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет) дейности и правомощия, доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата – народният суверенитет, върховенството на основния закон, политическият плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт (Решение № 3 от 2003 г. и Решение № 8 от 2005 г.).

Към изброените в Решение № 3 от 2003 г. на конституционната юрисдикция държавни органи ще следва да се добавят и всички други конституционно предвидени държавни органи или длъжностни лица като напр. председателят на Народното събрание, ръководителите на Българската народна банка, ръководителите на Сметната палата, омбудсманът, неговият заместник, Инспекторатът към Висшия съдебен съвет и други. Тези висши длъжностни лица обаче не са съществена част от конституционната архитектура на парламентарната република.

Трябва да се има предвид, че съгласно правната теория, формата на държавно управление представлява конституционен модел на хоризонталното разделение на властите в институционален и функционален аспект на национално ниво, като тя се основава на система от критерии, сред които водещо място заемат статусът, конституирането, функциите и правомощията на висшите държавни органи, както и типичният и предписан от конституцията начин, по който те си взаимодействат за реализиране на публичната власт. Следователно принципът за разделение на властите е основен компонент в понятието за форма на държавно управление.

Конституционният съд е натрупал богата практика, свързана с принципа за разделение на властите, съдържащ се в чл. 8 от Конституцията. Съдът счита, че съгласно този принцип, „държавата има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, относително независими един от друг, които функционират

в определена взаимна връзка“ (Решение № 11 от 2002 г., Решение № 6 от 2017 г.). Подобна идея е заложена и в Решение № 9 от 2011 г., където се говори за „трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи“. Според Решение № 11 от 2002 г. трите власти взаимодействат помежду си и са проява на единната държавна власт и суверенитет. Такава концепция е заложена и в Решение № 6 от 1993 г., Решение № 1 от 1999 г., Решение № 4 от 2004 г., Решение № 8 от 2005 г., Решение № 9 от 2011 г., Решение № 3 от 2015 г., Решение № 8 от 2016 г., Решение № 9 от 2016 г., Решение № 9 от 2018 г. и др. Чрез взаимодействието и сътрудничеството между властите се постига динамичното равновесие между тях (Решение № 8 от 2005 г. и Решение № 8 от 2006 г.). Става въпрос за функционално взаимодействие между властите, което се отнася до основни за обществото проблеми, като това нито заличава, нито преодолява принципа в името на неговия антипод – единството на властта (Решение № 8 от 2005 г. и Решение № 8 от 2006 г.). В Решение № 11 от 2002 г. и в Решение № 9 от 2011 г. е посочено още, че „трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга“, а в Решение № 6 от 1993 г. се съдържа идеята, че принципът за разделение на властите е средство за предотвратяване на произвол от страна на някоя от разделените власти, като целта на това средство е да се защитят и гарантират основните права на гражданите. Тази концепция е заложена още в Решение № 8 от 2005 г., в Решение № 2 от 2008 г., в Решение № 9 от 2011 г., в Решение № 6 от 2017 г.

В Решение № 15 от 2022 г. е отбелязано, че основополагащо за конституционната демокрация е да се гарантира разумно и съответстващо на принципа на правовата държава съотношение между правомощията на висшите държавни органи („баланс“) и да не се допуска никой от тях да злоупотребява с власт или да властва без овластяване, тоест произвол. Тук следва да се добави също, че в Решение № 14 от 2001 г. по конституционно дело № 7 от 2001 г. конституционната юрисдикция посочва, че нарушаване на принципа на разделението на властите означава на практика изземване или разместване на конституционни функции между отделните власти.

Неизбежният извод от всичко изложено е, че разпоредбата на чл. 99, ал. 5 от Конституцията е противоконституционна, тъй като с изменението ѝ, извършено от Народното събрание, се променя формата на държавно управление. А само и единствено Великото Народно събрание разполага с правомощие да реши въпросите за промени във формата на държавно управление на държавата. В тази връзка възстановяването на текстове от дейвалата преди поправките Конституция не могат да бъдат противоконституционни, защото връщат нормалността в действието на Основния закон по отношение на разделението на властите и баланса във взаимния контрол.

6. Относно промяна в чл. 99, ал. 7 от Конституцията и приложимостта на предлаганите промени към заварено служебно правителство

Както посочва в мотивите на Решение № 3 от 2003 г. конституционната юрисдикция, формата на държавно управление по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя не само от това, дали държавата е монархия или република (президентска, парламентарна или друга), но и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена, включително и от принципа за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията). В същото решение Конституционният съд твърди, че 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.

Конституционните промени относно застъпването на мандатите на законодателите налагат да се преосмисли седмата алинея на чл. 99 – да не се разпуска Народното събрание и какви следва да са действията на президента при невъзможност да се формира парламентарно правителство от Народното събрание. Поради възстановяване на редакцията на старата разпоредба на ал. 7 на чл. 99 следва настоящото Народно събрание да положи усилия и да съобрази отделните конституционни разпоредби относно запазеното положение, че парламентът не се разпуска.

Ако към момента на приемане на предлаганите конституционни промени има правителство, назначено по реда на промените от края на 2023 г., предлаганите промени да не се прилагат, за да не се повдигат въпроси за промяна на министър-председателя и / или министри.

В заключение, според нас, част от въведените от 49-то Народно събрание конституционни промени са в правомощията на Велико Народно събрание. Те са свързани със съставяне на служебно правителство. Тези изменения, освен че съдържат противоречия с други конституционни разпоредби, променят баланса между основните органи и взаимния контрол между тях, като засягат пряко формата на държавно управление и затова са от изключителната компетентност на Велико народно събрание.

В този смисъл след като съществува огромно мнозинство в обществото, което твърди, че поправките са „счупили“ Основния закон и водят от криза в криза, то Конституцията може да бъде променена или с голямо политическо мнозинство и бързо (без срок между трите различни дни на гласуванията), или с по-малко политическо мнозинство, но по-бавно (с минимален срок от два месеца между различните дни на първото гласуване), приемане на конституционните изменения с изискуемо мнозинство.

Липсата на политическа мъдрост и държавническа прозорливост в народните ни представители в 49-то Народно събрание по същество доведе до сегашното положение. Формирането на конструктивно мнозинство, което да предприеме категоричните стъпки да поправи стореното зло е отговорност, която 50-то Народно събрание може да поеме. Политическите сили в действащия парламент си обявиха състезание, гузно си признават и се дистанцират от добилия публичност израз „домова книга“ за премиери на България, но е необходимо решително, бързо и прагматично действие тук и сега, както се казва ВЕДНАГА, за да се спре ерозията на институциите. „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. Неспазването им говори че органът, овластен да създава правото, отрича неговата решаваща роля. Смисълът на целия запазен периметър от правомощия на Великото Народно събрание 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, на каквото бяхме свидетели в 49-Народно събрание и както бе констатирал държавният ни глава в мотивите към искането до Конституционния съд по к. д. № 1 от 2024 г., 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.

Всичко изложено дотук ни дава основание да мотивираме необходимостта от предложените промени чрез ЗИД на Конституцията, да поискаме широко мнозинство сред народното представителство за гласуването им и за възстановяване на нормалността в конституционната система и баланса между властите.

Така въведеният 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 всички те му неговиформи – отгледиче 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.). Редът поформиране на Министерския съвет е регулиран по формата на изрични задължения, които се активират от настъпването на конкретни факти.

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 имащ 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.

Опитът да се ограничат правомощията на президента, действали до настоящия момент при петима държавни глави, назначили поредица от успешни и не дотам служебни кабинети показва, че тази практика се е утвърдила. Хаосът в действителността, непредвидимостта, предизвикваща политически, а може и конституционни кризи, ни мотивира да предложим този проект за промени в Конституцията, засягащи служебните правителства. Това налага връщане към утвърдената и улегнала практически норма на Конституцията по този въпрос.

ВНОСИТЕЛИ:

Павлин Петров
Красимира Катинчарова
Юлиана Матеева
Лариса Савова
Ирена Негинова
Росица Калинова