DOI 10.69085/si20262168

# ВЪПРОСЪТ С ГРАЖДАНСТВОТО НА НАРОДНИТЕ ПРЕДСТАВИТЕЛИ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**Габриела Башова**
*Студент I курс, Юридически факултет,*
*Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“*

***Резюме:*** *Настоящата статия цели да изследва въпросите, които възникват по отношение на двойното гражданство на народните представители, въведено с предизвикващата дискусия VI-та поправка на Конституцията на Република България. Предстои да бъде разгледано гражданството като институт, в частност неговото значение що се отнася до членовете на държавни органи. Предмет на изследване е нормативната уредба в Конституцията, какви основни принципи следва да бъдат защитени и какво мисли Конституционния съд по въпроса. Ще бъдат разгледани някои международноправни аспекти спрямо пасивното избирателно право на лицата с двойно гражданство. Накрая ще бъде направен призив относно взимане на решение по въпроса.*

***Ключови думи:*** *гражданство, държава, народен представител, парламент, Конституция, Конституционен съд, суверенитет*

# THE QUESTION OF CITIZENSHIP OF MEMBERS OF PARLIAMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

**Gabriela Bashova**
*Student, Faculty of law, Plovdiv University*[1]

***Abstract:*** *This article aims to examine the questions arising in relation to dual citizenship of Members of Parliament, introduced by the controversial Sixth Amendment to the Constitution of the Republic of Bulgaria. Citizenship will be examined as a legal institution, with particular emphasis on its significance in relation to members of state bodies. The subject of the study is the constitutional framework, the fundamental principles that should be protected, and the position of the Constitutional Court on the matter. The study will also address certain aspects of international law concerning the exercise of the right to stand for election by persons holding dual citizenship. Finally an appeal will be made to the competent authorities.*

***Keywords:*** *citizenship, State, Member of Parliament, parliament, Constitution, Constitutional Court, sovereignty*

## 1. Въведение

Гражданството представлява правна връзка между дадено лице и държава, от която произтичат права и задължения и за двете страни.[2] То често е определяно като „правото да имаш права“, защото представлява ключов елемент, свързващ правната система с даден субект.[3] Ос-

[1] Разработката е класирана на трето място в Студентска юридическа научна академия 2026 г.

[2] Друмева, Е. Конституционно право. 6. допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2025, с. 800 (Drumeva, E. Konstitucionno pravo. 6. dopalneno i preraboteno izdanie, S., Siela, 2025, s. 800).

[3] Рогошев, Т. Гражданството като право на човека. – В: Сборник доклади от научна конференция „Знание, наука, иновации, технологии“, 2025, с. 517 (Rogoshev, T. Grazhdanstvoto kato pravo na choveka. – V: Sbornik dokladi ot nauchna konferentsia „Znanie, nauka, inovatsii, tehnologii“, 2025, s.517)

вен като правна връзка между лицето и държавата, гражданството има съществено значение за упражняването на политическите права, сред които особено място заема правото на участие в управлението на държавата чрез избиране и заемане на публични длъжности.

Контроверсната VI-та поправка на Конституцията от края на 2023 г. премахва предишната забрана на чл. 65, ал. 1 за двойно гражданство на народните представители. Настоящата е оспорвана пред Конституционния съд относно процедурата на приемане, но въпросите остават *отклонени*. Постигането на баланс между национална сигурност и представителство на българи, които имат и друго гражданство, се оказва нелека задача за легислативата. Предмет на настоящото изследване е дали когато едно лице има права и задължения и към друга държава, това следва да представлява пречка за неговата избираемост за народен представител. На първо място, е изследван институтът на гражданството досежно участието в държавното управление преди VI-та поправка на КРБ. След това са разгледани мотивите за спорната редакция и нейният отзвук в актовете на държавни органи. Направена е съпоставка с международното право в опит да се изясни дали може да се постигне този баланс и дали изобщо има нужда.

## 2. Нормативната уредба преди края на 2023 г.

Навлизайки в сферата на политическите права, в частност пасивното избирателно право, ясно се откроява значимостта на българското гражданство като изискване за избираемост. Конституционният съд намира, че гражданството на съответната държава е едно от основните изисквания за заемане на висши публични длъжности в конституционните демокрации, включително в България.[4] Конституцията поставя изискване за липса на чуждо гражданство при кандидатите за президент и вицепрезидент, както и при назначаването на министри в служебно правителство (доскоро това изискване бе валидно и за народните представители). Традиционно се приема, че именно лицата, които са трайно свързани с държавата чрез гражданството си, следва да могат да заемат нейните най-висши държавни постове. Конституцията предвижда завишени изисквания към гражданството на лицата, заемащи определени висши държавни длъжности. Тези ограничения са свързани с необходимостта от защита на държавното единство, стабилността на конституционния ред и националните интереси. Поради това за някои длъжности притежаването на чуждо гражданство следва да представлява конституционно препятствие за тяхното заемане.[5]

Именно затова до края на 2023 г., конституционното изискване за кандидат за народен представител в чл. 65, ал. 1 е следното: *„За народен представител може да бъде избиран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода".*

## 3. Мотиви и проблеми в хода на редакцията

Предложението за редактиране на действащата 32 години разпоредба от 49-тото Народно събрание е изложено в Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България №49-354-01-83 от 28.07.2023 г.,[6] като първоначалния замисъл на §3

[4] Решение № 16 от 2021 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 93/2021 г.

[5] Пак там.

[6] Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83, внесен на 28.07.2023 г., Народно събрание на Република България. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 30.07.2026 г.], с. 2.

от последния е за народен представител да може да бъде избиран български гражданин, който е навършил 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода. В този си вид разпоредбата изцяло би допуснала български гражданин, който има и друго гражданство в парламента без допълнителни условия. Вносителите на Законопроекта в мотивите си излагат, че в следствие на повече от 30 – годишно свободно придвижване и установяване зад граница на някои българи, следва да се изменят и „дискриминационните" норми спрямо лица, които освен българско са придобили и друго гражданство.[7] Сред аргументите се откроява и убеждението, че „българската общност зад граница трябва да бъде представена в политическия живот на страната",[8] като се позволи на тези лица с двойно гражданство да бъдат народни представители. Изтъква се, че всички български граждани, независимо от това дали имат и друго гражданство, са с равни права. В този ред на мисли, редакцията не би променила само квалификациите за членове на Народното събрание, а и за тези на Министерския съвет, в това число и за длъжността министър-председател. В §7 от същия Законопроект се планира от разпоредбата на чл. 110 КРБ да бъде заличена думата „само" и единствената квалификация за министри да остане необходимостта да отговарят на условията за народни представители.

В аргументите на вносителите досежно редакцията на чл. 65, ал. 1 КРБ се открояват известни празноти. С изтъкването на желанието българската общност зад граница да бъде представена в политическия живот на страната, напълно бива игнориран принципът за свободния мандат на народния представител. Той се заражда още по времето на Великата френска революция в тезата на креативния абат Сийес, утвърждава се с времето и е закрепен в КРБ и до днес чрез чл. 67, ал. 1 КРБ, от където следва извода, че народните представители представляват целия народ, в това число и българските граждани, които имат и друго гражданство. Мотивът на вносителите за представителство точно на тази група лица по-скоро напомня на императивния мандат на депутатите, изпращани в Генералните щати по време на „стария режим" във Франция. Техните пълномощия са само относно защитаване на интересите на конкретното съсловие, възложило мандата.[9] По силата на свободния мандат, заложен в Конституцията на Република България от 1991 г., българите, които имат и друго гражданство, са били представлявани, са представлявани и ще продължават да бъдат представлявани, независимо от това дали в парламента има някой с двойно гражданство. Предвид гореизложеното, мотивът на вносителите следва да се счете за неоснователен.

Относно т.нар. „дискриминационни норми", следва да се отбележи, че доктрината[10] и юриспруденцията[11] определят дискриминация като различно третиране на лица (било то на база пол, раса, имущество, произход, етнос и др.), които се намират в една и съща ситу-

[7] Мотиви към Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83, внесен на 28.07.2023 г., Народно събрание на Република България. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 30.07.2026 г.], с. 16.

[8] Пак там.

[9] Близнашки, Г. Парламентарно право, С., Университетско издателство „Св. Климент Охридски", 2015, с. 178 (Bliznashki, G. Parlamentarno pravo, S., Universitetsko izdatelstvo „Sv. Kliment Ohridski", 2015, s.178)

[10] Чернева, Б., Митрева, П. Абсолютната забрана за дискриминация. Равенство в разнообразието и престъпленията от омраза, С., Сиела, 2023, с.15 (Cherneva, B., Mitreva, P. Absolyutnata zabrana za diskriminatsia. Ravenstvo v raznoobrazieto i prestapleniyata ot omraza, S., Siela, 2023, s. 15)

[11] Molla Sali v. Greece, Application no. 20452/14, Judgment of 19 December 2018, Grand Chamber, European Court of Human Rights.

ация или имат еднакво правно положение. Още преамбюлът на Конституцията провъзгласява равенството и търпимостта, наред със свободата, мира, хуманизма и справедливостта като общочовешки ценности. Абсолютната забрана за дискриминация е установена в чл. 6, ал. 2 КРБ: „*Всички граждани са равни пред закона. Не се допускат никакви ограничения на правата или привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние*". Тук понятието „граждани" е употребено в широк смисъл, т. е. всички граждани, а не само българските, се ползват със защита от дискриминация, когато се намират под юрисдикцията на Република България. По-голямата част от гореизброените признаци не зависят от волята на човека, който ги носи, докато за двойното гражданство може да се твърди обратното. Всички те, в чистия си вид, не накърняват сигурността и интересите на другите граждани. От друга страна двойното гражданство на лица в парламента може да предизвика конфликт на задължения.

Същото VII Велико народно събрание е приело и оригиналната редакция на чл. 65, ал. 1 КРБ с изискването за наличие само на българско гражданство при кандидатура за народен представител. Ако това изискване е било оригинерно дискриминационно, то двете разпоредби биха били взаимно изключващи се. Една целесъобразна за националната сигурност квалификация не може и не бива да бъде сравнявана с дискриминационен ценз.[12] Избирателното право е „всеобщо" – спрямо всеки и независещо от признаците, изброени в чл. 6, ал. 2 КРБ. Това принципно положение не се накърнява от изискванията, необходими за упражняването му – определена възраст, правоспособност, дееспособност, местоживеене и гражданство. Всички тези изисквания следва да се разграничават от цензовете,[13] които представляват ограничение, засягащо същността на субективното право. Освен това, връщайки се към горепосоченото определение за понятието „дискриминация", става ясно, че различното третиране на лица с единствено българско гражданство и тези с двойно гражданство произлиза от различното им правно положение. Първите имат права и задължения, произтичащи от гражданството, само към Република България.[14] Вторите, освен същите права и задължения, притежават и такива от правоотношението си с друга държава. Изискването за единствено българско гражданство не представлява пречка за последните, след като се откажат от другото си гражданство и вече нямат такива задължения, да се кандидатират за народни представители или други висши държавни длъжности. Следователно предишната редакция на чл. 65, ал. 1 КРБ, трудно би могла да бъде определена като дискриминационна.

Предложената редакция предизвиква критики, видно от доклада на водещата Комисията по конституционни въпроси.[15] Проф. д-р Екатерина Михайлова, счита че изменението би засегнало и изискванията към президента, като се позовава на Решение № 15/1995

[12] Sejdić and Finci v. Bosnia and Herzegovina, Applications nos. 27996/06 and 34836/06, Judgment of 22 December 2009, Grand Chamber, European Court of Human Rights.

[13] Решение № 4 от 2011 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 36/2011г.

[14] Гражданите на Република България имат права и задължения, произлизащи и от гражданство на Европейския съюз, но това не се смята за „друго гражданство" по смисъла на негативното изискване. Вж. Решение № 3 от 2004 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 61/2004г.

[15] Доклад относно проект на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г., внесен от 166 народни представители. Комисия по конституционни въпроси към 49-ото Народно събрание. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 31.07.2026 г.].

г. на Конституционния съд.[16] Този аргумент е основателен, тъй като в квалификациите за тази длъжност на чл. 93, ал. 2 КРБ (преди VI-тата поправка) е посочено, че лицето трябва да отговаря на условията за народен представител. Наличието на чуждо гражданство в случая би било в разрез с държавния суверенитет, който се изразява като върховенство и независимост при упражняване на властта.[17] Тя трудно би могла да бъде независима, когато лицето, което я упражнява, има публичноправна връзка с друга държава.

Румен Ненков поставя въпроса дали не се създава недопустимо неравнопоставено третиране, тъй като определена категория граждани би могла едновременно да заема публични длъжности в две държави.[18] Тези опасения са оправдани, тъй като законодателството на друга държава може да не предвижда ограничения в пасивното избирателно право при двойно гражданство. Заемането на висши държавни длъжности от едно лице в две различни държави неминуемо би довело до конфликт на интереси поради наличие на двойна лоялност.

Георги Пирински акцентира върху обстоятелството, че гражданството предполага задължение за преданост към държавата и нейните институции, което не следва да бъде пренебрегвано.[19] Като компромисен вариант предлага лицата с двойно гражданство да могат да се кандидатират за народни представители, но ако бъдат избрани, да бъдат заставени да се откажат от чуждото си гражданство преди встъпване в длъжност, като същото да важи и за министрите. По този начин биха се запазили държавния суверенитет и лоялността към Република България, а от друга страна биха се разширили политическите права на българските граждани, които имат и друго гражданство. Това компромисно предложение обаче има практически недостатъци. Периодът между обявяването на изборните резултати и встъпването на новоизбраните народни представители в длъжност чрез полагане на клетва може да се окаже значително по-кратък от времето, необходимо за освобождаване от гражданство. Съгласно чл. 75 КРБ, Народното събрание трябва да бъде свикано на първо заседание от президента най-късно един месец след избирането му. Характерно за повечето способи за освобождаване от гражданство е, че макар производството да започва по желание на лицето, изходът от него е плод на волеизявление на държавната власт, изразяващо се в акт на упълномощен орган. Държавата има право да откаже и няма установени срокове за това. Легислативата не може да предвиди начина и времетраенето на подобна процедура за всяка една друга национална правна система. Предвид гореизложеното, макар предложението на Георги Пирински да е с цел предотвратяване конфликт на интереси и в същото време включване на лицата с двойно гражданство във висшите органи на управление, то остава неприложимо на практика.

[16] Михайлова, Е. Становище относно проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г. София: Комисия по конституционни въпроси към 49-ото Народно събрание, 04.10.2023 г. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 31.07.2026 г.].

[17] Решение № 15 от 1995 г. по к.д. №21/1995 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 85/1995г.

[18] Ненков, Р. Становище относно проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г. София: Комисия по конституционни въпроси към 49-ото Народно събрание, 21.09.2023 г. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 31.07.2026 г.].

[19] Пирински, Г. Становище относно Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, № 49-354-01-83 от 28.07.2023 г. София: Комисия по конституционни въпроси към 49-ото Народно събрание, 19.09.2023 г. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 31.07.2026 г.].

**4. Настоящата уредба**

Законът за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (ЗИДК) е приет на 20.12.2023 г. след значително преработване, продиктувано от проведеното задълбочено обсъждане и отправените критики. Във финалния текст на §3, към чл. 65, ал. 1 КРБ, гласящ: „За народен представител може да бъде избиран български гражданин, който няма друго гражданство, навършил е 21 години, не е поставен под запрещение и не изтърпява наказание лишаване от свобода." се прибавя изречение второ: *„За народен представител може да бъде избран български гражданин, който има и друго гражданство, когато е живял последните осемнадесет месеца в страната."* Изискването на чл. 65, ал. 1, изр. 2 КРБ не се прилага за членовете на Министерския съвет и от чл. 110 КРБ бива премахната думата „само", допускайки двойното гражданство в изпълнителната власт, без изискване за уседналост.[20] Квалификацията за единствено българско гражданство остава да действа за президента.

Изискването за уседналост се предлага на водещата комисия между първо и второ гласуване.[21] От систематичното място на изменението в хода на парламентарното обсъждане може да се направи извод, че законодателят е търсил баланс между допускането на лица с двойно гражданство до пасивното избирателно право и запазването на определена връзка на кандидата с Република България. Това далеч не означава, че разпоредбата не предизвиква въпроси и критика. Законодателят не мотивира защо именно периодът от осемнадесет месеца е счетен за достатъчен. Не е предвиден изричен механизъм за установяване факта на живеене в страната, а би било логично да има такъв, след като Република България е част от Шенгенското пространство и доказване преминаването през граница е практически възпрепятствано.

Допълнително затруднение поражда липсата на определение на понятието „живял" спрямо конкретната норма. Конституцията не изяснява дали под него следва да се разбира наличие на постоянен или настоящ адрес, обичайно местопребиваване или действително физическо пребиваване на територията на страната. Това създава предпоставки за различно тълкуване и нееднакво прилагане на конституционното изискване. В решение на Конституционния съд № 3 от 2001 г. по к.д. № 16/2001 относно изискването на чл. 93, ал. 2 КРБ кандидатът за президент да е „живял последните пет години в страната", съдът приема, че става дума за фактически, а не формално юридически критерий. В този случай петгодишното пребиваване се изразява в това, лицето да се е намирало поне половината от всяка една от тези пет години на територията на страната.[22] Това тълкуване трудно би се приложило по аналогия за настоящия казус, предвид съществената разлика в сроковете. При петгодишния период критерият за пребиваване през поне половината от всяка година е относително ясен. При осемнадесетмесечен период обаче например лице, пребивавало девет месеца непрекъснато в страната, би било поставено в различно положение от лице, пребивавало също девет месеца, но на отделни периоди, макар общата продължителност на пребиваването да е еднаква. Това показва, че критерият, възприет от Конституционния съд за президентската длъжност, не може механично да бъде пренесен към изискването за осемнадесетмесечно живеене на народните представители.

[20] ДВ, бр. 106/2023 г.

[21] Доклад на Комисията по конституционни въпроси относно Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, Вх. № 49-353-37-6/18.12.2023 г. Достъпно от: Народно събрание [Прегледано на 03.08.2026 г.]

[22] Решение № 3 от 2001 г. Конституционен съд, обн., ДВ, бр. 32/2001 г.

## 5. Отзвук на редакцията

Броени дни след влизането в сила на ЗИДК е депозирано искане от страна на Президента на Република България за обявяване на противоконституционност на част от редактираните разпоредби.[23] Подобно искане е депозирано и от 48 народни представители. Аргументите сочат, че с премахване на изискването за единствено българско гражданство на народните представители, респ. и на министрите, се засяга народният суверенитет, който е част от основните конституционни принципи, определящи формата на държавно управление. Уповавайки се на Решение № 3 от 2003 г. по к. д. № 22/2002 г.,[24] президентът поддържа, че 49-то Народно събрание е надхвърлило компетенциите си като е направило редакция по въпрос от прерогативите на Велико народно събрание.

Въпреки че в КРБ липсва изричен текст, който да дава различен ранг на нейните разпоредби, именно съществуването на ВНС и неговите специални компетенции свидетелстват за наличието на норми, снабдени с повече стабилност и устойчивост.[25] Така наречената „ревизия“[26] на Конституцията следва да бъде извършена в съответствие с относителната недосегаемост на материята по чл. 158 КРБ. Промяна на нейни основни части без спазване на утежнената процедура, предвидена в същия, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси.[27] Конституционния съд от своя страна е длъжен да брани Конституцията от измененията, които я изкривяват.[28]

Контролът за конституционосъобразност при ЗИДК има за предмет дали е спазен конституционно установеният ред за осъществяването на ролята на обикновено Народно събрание като производна учредителна власт (чл. 155 КРБ) и дали приетите изменения и допълнения не навлизат в пределите на изключителната компетентност на ВНС по смисъла на чл. 158 от Конституцията. Тъй като контролът е по отношение на акт на производната учредителна власт, конституционната юрисдикция е обвързана с изискването да гарантира също така извършените промени в Конституцията да не нарушават целостта на Основния закон като единен и безпротиворечив върховен закон на страната, приет от първичната учредителната власт.[29]

Поради изложените причини, исканията са намерени за допустими и биват кумулирани в едно конституционно дело. Мненията на конституционните съдии спрямо чл. 65, ал. 1, изр.2 са оформени в две противоположни позиции. Според това дали намират новата редакция за противоконституционна или не, биват разделени 6:6. Именно заради това, разпоредбата не е обявена нито за съответстваща с КРБ, нито за противоконституционна. Въпросът е *отклонен*, а не отхвърлен, защото не е постигнато изискуемото мнозинство от 7

[23] Президент на Република България. Искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (к.д. № 1/2024 г.), внесено на 8 януари 2024 г. Достъпно на: Конституционен съд. [Прегледано на 5 август 2026 г.].

[24] Обн., ДВ, бр. 36/2003 г.

[25] Паунов, Х. Великото народно събрание като гарант за защита на Конституцията на Република България, – В: сп. Studia Juris, 2021. ( Paunov, H. Velikoto narodno sabranie kato garant za zashtita na Konstitutsiyata na Republika Bulgaria, – V: sp. Studia Juris, 2021.)

[26] Паунов, Х. Ревизия на Конституцията на Република България, С., Фенея,2013 (Paunov, H. Revizia na Konstitutsiyata na Republika Bulgaria, S., Feneya, 2013)

[27] Решение № 7 от 2006 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 78/2006 г.

[28] Пак там.

[29]Определение от 08.03.2024 г. по к. д. № 1/2024 г.

съдии.[30] Това означава, че КС може да бъде сезиран отново със същия предмет на искането, а разпоредбата остава действаща. В настоящата разработка ще бъдат разгледани и двете мнения.

Според първото становище отпадането на изискването за единствено българско гражданство на народни представители и членове на Министерския съвет засяга фундаментални конституционни принципи, сред които народния суверенитет, държавния суверенитет и националната идентичност. Изтъква се, че гражданството не е само формална юридическа принадлежност, а трайна политическа и правна връзка между лицето и държавата, която предполага взаимни права, задължения и изключителна лоялност. Според това разбиране именно поради особения статут на народните представители и министрите, Конституцията традиционно поставя по-високи изисквания към тях, отколкото към останалите граждани. Приема се, че промяната не се свежда единствено до разширяване на пасивното избирателно право, а засяга начина на формиране и функциониране на висшите държавни органи. Следователно се променя елемент от конституционния модел, който може да бъде ревизиран единствено от ВНС. В подкрепата на тази теза се подчертава, че ограниченията относно гражданството не представляват дискриминация, а са обусловени от необходимостта лицата, упражняващи властта, да бъдат свободни от възможен конфликт на политическа принадлежност и да осъществяват правомощията си единствено в интерес на Република България.

Противоположното становище приема, че отпадането на забраната за двойно гражданство при народните представители не накърнява принципа на народния суверенитет и не представлява изменение на формата на държавно управление. Според него изискванията за гражданство са въпрос на конституционна целесъобразност, а не на конституционна идентичност, поради което тяхната промяна не води до трансформация на основните характеристики на държавното устройство. Изтъква се, че народните представители получават своята легитимност пряко от волята на избирателите, поради което именно народът преценя дали има доверие на лице с двойно гражданство да го представлява. Допълнително се посочва, че в съвременния европейски правен ред, двойното гражданство е широко признато явление, а практиката на Европейския съд по правата на човека изисква ограниченията на пасивното избирателно право да бъдат пропорционални и достатъчно обосновани. Същевременно се приема, че конституционният статут на членовете на Министерския съвет, които са еднолични органи и често взимат еднолични решения, е различен. Поради това се достига до извода, че макар изменението на чл. 65, ал. 1 крб да е допустимо, отпадането на изискването за единствено българско гражданство за министрите противоречи на Конституцията, тъй като особените функции на изпълнителната власт предполагат по-висока степен на политическа и държавноправна обвързаност. По този въпрос се постига консенсус и новата редакция на чл. 110 КРБ е обявена за противоконституционна.

И двете становища имат убедителни страни, но и слабости. Първото правилно посочва връзката между гражданството и упражняването на държавната власт, което става ясно от завишените конституционни изисквания. В допълнение може да се твърди, че възможността народен представител да бъде министър се противопоставя на новата редакция и така се създават две категории народни представители – такива, които могат да бъдат членове на

[30] Решение № 13 от 2024 г., Конституционен съд, обн. ДВ, бр. 66/2024 г.

Министерския съвет и такива, които не могат. От двойното гражданство не следва непременно, че лицето ще действа в интерес на друга държава, въпреки че има такава възможност. За илюстративни цели на проучването обаче ще бъде използван методът *reductio ad absurdum* (свеждане до абсурд).[31] Според чл. 63 КРБ, Народното събрание се състои от 240 народни представители, а според чл. 81, ал. 2 КРБ, законите и другите актове се приемат с мнозинство повече от половината от присъстващите, освен в определени случаи. На фона на тези цифри, един или двама народни представители, които действат в интересите на чужда държава, не биха имали възможността да навредят на националния суверенитет и държавната сигурност. Правните норми обаче са за всеки. Ако всички 240 народни представители са лица с публичноправна връзка с друга държава, от която произтичат права и задължения, то се подбужда съмнение относно чии интереси всъщност биват защитавани.

Втората теза поддържа, че именно народният суверенитет се реализира чрез свободния избор на избирателите. Това обаче свежда народния суверенитет единствено до изборния процес. Конституцията не само гарантира свободното формиране на парламента, но и определя условията, на които следва да отговарят лицата, упражняващи законодателната власт. Поради това изменението на тези условия не засяга единствено обхвата на пасивното избирателно право, а поставя въпроса дали не се променя начинът, по който народният суверенитет се реализира. Освен това, ако се приеме, че всяко лице може да бъде избрано единствено защото е получило доверието на избирателите, би се обезсмислило съществуването на останалите конституционни изисквания.

След отклонение на искането за установяване на противоконституционност на чл. 65, ал. 1, изр. 2 по к. д. 1/2024 г., въпросът остава „висящ“ и КС бива сезиран отново. С определения от 19.12.2024 г. съдът е допуснал за разглеждане по същество искането на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание, искането на 53 народни представители от 51-вото Народно събрание и искането на президента на Република България. С определенията по к.д. №39/2024 г. и к.д. №40/2024 г. те са присъединени към к.д. №38/2024 г. за съвместно разглеждане и решаване, тъй като техният предмет и предметът на образуваното по искане на 55 народни представители от 51-вото Народно събрание дело частично съвпадат.[32] При проведено гласуване относно основателността на исканията за установяване на противоконституционност не е постигнато изискуемото по чл. 151, ал. 1 КРБ мнозинство от гласовете на повече от половината съдии, поради което исканията отново са отклонени.

## 6. Относно някои международноправни аспекти

Конституционните съдии, поддържащи позицията за обявяване на противоконституционност на разпоредбата, в Решение № 13 от 2024 г., отбелязват резервата, която България е направила по чл. 17, т.1 от Европейската конвенция за гражданството от 06.11.1997 г.[33] Съгласно нея: „*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“.* За да бъде валидна една резерва по международен договор се изисква

[31] Зиновиева, Д. Тълкуване в публичното право, С., Сиела, 2025, с.92 (Zinovieva, D. Talkuvane v publichnoto pravo, S., Siela, 2025, s.92)

[32] Решение № 9 от 2025 г., Конституционен съд, обн. ДВ бр. 64/2025 г.

[33] Ратифицирана, обн. ДВ, бр. 102 от 2005 г., обн. ДВ, бр. 34 от 2006 г. в сила за Република България от 01.06.2006 г.

тя да не противоречи на целите и предмета на договора.[34] Те от своя страна са изложени в преамбюла на Конвенцията, а сред тях са недискриминацията на лица с двойно гражданство и уважаване правото на всяка държава да реши какви последици произтичат за вътрешното ѝ законодателство от придобиването или притежаването на друго гражданство от неин гражданин. Видно от представеното по-горе е, че конституционното изискване не противоречи на тези принципи.

Следва да се отбележи аргументът на противоположното становище относно рискуваното несъответствие на изискването за единствено българско гражданство на кандидатите за народни представители с чл. 3 от Протокол №1 към Европейската конвенцията за правата на човека. Според него: „*Високодоговарящите страни се задължават да провеждат свободни избори през разумни интервали от време, с тайно гласуване, и при условия, осигуряващи свободното изразяване на мнението на народа при избиране на законодателното тяло*“.[35]

Правото на свободни избори по чл. 3 от Протокол №1 е предмет на делото *Tănase v. Moldova*,[36] провело се пред Голямата камара на Европейския съд по правата на човека. Жалбоподателят е молдовски гражданин, притежаващ и румънско гражданство, който е избран за член на молдовския парламент. Впоследствие в молдовското законодателство е въведено ограничение, съгласно което лицата с двойно гражданство не могат да заемат парламентарна длъжност, без да се откажат от чуждото си гражданство. Пред Европейския съд жалбоподателят твърди, че ограничението нарушава правото на свободни избори по чл. 3 от Протокол №1. Съдът приема, че защитата на лоялността към държавата и националната сигурност могат да представляват легитимни цели. При преценката за съразмерност се отчита и развитието на европейските стандарти, които все повече приемат множественото гражданство. Съдът намира нарушение, като взима предвид политическата обстановка в страната и това, че редакцията е въведена точно преди избори, с предполагаема цел да се възпрепятстват лица от опозицията да влязат в парламента. ЕСПЧ изрично признава, че държавите разполагат с широка свобода на преценка при определянето на условията за пасивното избирателно право. Извършва се конкретно изследване на молдовската уредба, а не обявява общ принцип, че всички подобни ограничения са недопустими. В анализа се отчита историческия контекст, целта на закона и неговата пропорционалност.

В сравнителен план не може да се твърди, че случаите са идентични. В делото става въпрос за нова редакция на изборното законодателство непосредствено преди избори, докато българското ограничение е действало 32 години и през по-голямата част от този период Протокол №1 към ЕКПЧ също е в сила за Република България. Оценката за съразмерността на ограничението по чл. 65, ал. 1 КРБ не следва да бъде откъсната от историческите условия, при които Конституцията е приета. В началото на демократичния преход изискването народните представители да притежават единствено българско гражданство е оправдано с необходимостта от укрепване на новите демократични институции и защита на държавния суверенитет.

Тези съображения следва да бъдат разгледани и през призмата на стандартите относно допустимите ограничения на пасивното избирателно право. ЕКПЧ дава свобода на

[34] **Hernandez, G.** *International Law*. Oxford: Oxford University Press, 2019, p. 173.

[35] Протокол № 1 към Европейската конвенция за защита на правата на човека и основните свободи от 20 март 1952 г. Ратифициран на 31 юли 1992 г. – ДВ, бр. 66 от 1992 г. Обн. ДВ, бр. 80 от 1992 г. В сила за Република България от 7 септември 1992 г.

[36] Tănase v. Moldova, Application no. 7/08, Judgment of 27 April 2010, Grand Chamber, European Court of Human Rights.

държавите да поставят ограничения, стига те да бъдат съразмерни и с легитимни цели. Легитимната цел в българския случай е превенция от посегателство върху националния суверенитет. Народното събрание има правомощия в области като националната сигурност и отбраната, обявяването на война и мир, разрешаване на изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, разрешаването на пребиваването и преминаването на чужди войски, ратифицирането на международни договори и др. България реално се намира в среда, в която чуждестранното политическо и информационно влияние е предмет на постоянен обществен и институционен дебат.

Съвременната българска действителност показва, че противопоставянето между българския национален интерес и интересите на друга държава не представлява абстрактна хипотеза. Показателен е конфликтът на интереси, възникващ във връзка с отношенията с Руската федерация. От една страна, България като държава членка на Европейския съюз и НАТО, участва в общата политика на ограничаване на руската агресия срещу Украйна. От друга страна, санкционната политика може да засегне преки български икономически и енергийни интереси. Самото българско правителство през 2026 г. изрично постави въпроса за защитата на националния интерес при обсъждането на санкциите срещу Русия.[37] Следователно наличието на конкуриращи се държавни интереси е реална характеристика на съвременните международни отношения, което може да обоснове превантивен подход за запазване на националния суверенитет при определянето на изискванията към лицата, упражняващи висша държавна власт.

## 7. Вместо заключение

Анализът на конституционната уредба, практиката на Конституционния съд, мненията на специалисти и международните отношения, води до извода, че законодателят е надскочил правомощията си. Ето защо би могъл да се постави въпросът за необходимостта от сезиране на Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на новата редакция на чл. 65, ал. 1 КРБ, доколкото изменението засяга конституционната конструкция на народното представителство и по този начин – принципа на народния суверенитет, а промяна с подобен предмет би трябвало бъде извършена от Велико народно събрание. Сезирането на Конституционния съд би позволило да бъде даден отговор на същинския въпрос. Не само дали промяната на конституционно установените условия за достъп до законодателната власт може да бъде извършена от обикновено Народно събрание, а и макар периферно, ще отговори на въпроса трябва ли лицата с двойно гражданство да бъдат допускани до парламентарния мандат.

[37] Prime Minister Rumen Radev: Crusades are a thing of the past; EU sanctions should not harm Bulgaria's economy. Government of the Republic of Bulgaria, 2026. [прегледан 11.08.2026].