



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Централен офис: София 1000, ул. „Аксаков“ 52, ет. 3, тел. 988-53-86
e-mail: pressoffice@modernpolitics.org ; imp@europe.com

www.modernpolitics.org

С Т А Н О В И Щ Е

на Института за модерна политика по
конституционно дело № 5/2012 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд, постановено на 4 юли 2012 г., **Институтът за модерна политика** е конституиран като страна по конституционно дело № 5 от 2012 г. Делото е образувано по искане на група народни представители за установяване на противоконституционност на приетото на 16 май 2012 г. от 41-вото Народно събрание *Решение за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 – януари 2012 г.* (обн., ДВ, бр. 39 от 22 май 2012 г.).

Институтът за модерна политика намира искането за неоснователно поради следните съображения:

1. Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) в чл. 31, ал. 1 и чл. 99, ал. 1 съдържа ясно разграничение между видовете временни парламентарни комисии:

- а)** комисии, образувани по конкретен повод (*ad hoc* комисии);
- б)** комисии за проучване на отделни въпроси (проучвателни комисии);
- в)** комисии за провеждане на анкети (анкетни комисии).

2. Осъществяването на парламентарен контрол е важна, но не и иманентна характеристика и функция на всеки от различните видове временни комисии, посочени в тези разпоредби на ПОДНС.

3. Така например, най-ясно изразена е функцията по парламентарен контрол при анкетните комисии, които обикновено се създават за да установят чрез инструментите на парламентарния контрол конкретни факти и обстоятелства по даден значим въпрос от дейността на правителството, отделни министерства или държавни органи от системата на изпълнителната власт. Някои типични примери за анкетни комисии в българската парламентарна практика са:

а) Временната анкетна комисия за проучване дейността на Държавен фонд "Земеделие" (създадена на 26 ноември 2001 г.);

б) Временна анкетна комисия за извършване на комплексна проверка на дейността на Държавно предприятие "Ръководство на въздушното движение" към Министерство на транспорта и съобщенията (създадена на 22 февруари 2002 г.);

в) Временна анкетна комисия за проверка дейността по закупуване, съхраняване, обмен и продажби на хлябно и фуражно зърно на Държавна агенция "Държавен резерв и военновременни запаси" и проверка на дейностите по контрола на наличните запаси на зърно от страна на държавните органи (създадена на 4 декември 2003 г.);

г) Временна анкетна комисия за проверка на разходите, назначенията и сделките, извършени в последната една година от мандата на правителството на Сергей Станишев (създадена на 26 август 2009 г.).

4. Обратно, при ad hoc комисии по правило не се упражнява парламентарен контрол, а се подпомага законодателната функция чрез изготвяне и обсъждане на конкретни проекти за актове на Народното събрание или подготовка за осъществяване на други правомощия на парламента. Такива примери за ad hoc комисии, които не са свързани с упражняване на парламентарен контрол са временните комисии, които обикновено се създават за разглеждане на промени в Конституцията, за изготвяне на проект за ПОДНС в началото на всеки парламентарен мандат, за разглеждане на искане на главния прокурор за снемане на имунитет на народен представител, за изслушване на кандидати за висш държавен орган и др.под.

5. От своя страна, временните проучвателни комисии в своя чист вид не са свързани с упражняване на парламентарен контрол. Те се създават от Народното събрание, за да подпомогнат неговата дейност чрез събиране, систематизиране и анализ на факти и обстоятелства по конкретни обществени проблеми или проблеми във функционирането на държавните институции, практики по приложението на законите и взаимодействието на държавните органи и органите на местното

самоуправление с цел формулиране на законодателни мерки. Анализът на българската парламентарна практика показва редица типични примери за временни проучвателни комисии, чийто предмет не е свързан с упражняване на парламентарен контрол, а само с проучване на определени правоотношения и практики и на тази основа формулиране на предложения за тяхното преодоляване или подобряване. Някои от тези проучвателни комисии са свързани и с проучване на въпроси, свързани с напълно независими и конституционно отделени от държавата институции, каквито са религиозните.

б. По-важни примери от нашата парламентарна практика за проучвателни комисии, които не упражняват парламентарен контрол са:

а) Временна проучвателна комисия по религиозните въпроси, създадена с решение на 39-то Народно събрание на 22 март 2002 г. с предмет на дейност:

„да извърши проучване на възникнали проблеми във взаимоотношенията между държавната власт и религиозните институции от гледна точка на чл. 13 от Конституцията на Република България и да изготви предложения за тяхното преодоляване“

б) Временна комисия за проучване на данните по твърденията за финансиране на Българската социалистическа партия от режима на Саддам Хюсеин в Ирак, създадена на 25 февруари 2004 г. с предмет:

„да проучи всички данни по твърденията, изнесени в българските и чуждестранните медии, за финансирането на Българската социалистическа партия от режима на бившия иракски диктатор Саддам Хюсеин“

в) Временна анкетна комисия за проучване на данните, свързани с трагичната катастрофа в р. Лим, създадена на 2 юни 2004 г. с предмет:

„да проучи: данните, свързани с провеждането на екскурзията, довела до трагичната катастрофа, както и причините и необходимите промени в законовата уредба и подзаконовите нормативни актове и да ги предложи на Народното събрание и съответните държавни органи“

г) В рамките на 41-то НС такъв пример е Временната комисия за проучване, анализ и обсъждане добри практики и законодателни решения във връзка с регулирането на дейности по проучване и добив на подземни богатства при опазване на околната среда. Основната задача на тази временна проучвателна комисия, формулирана в решението на Народното събрание от 22 февруари 2012 г. е:

„въз основа на добрите практики и законодателни решения, да представи доклад с предложения за усъвършенстване на регулирането на дейностите по проучване и добив на подземни богатства у нас“

7. От друга страна, има проучвателни комисии, които съдържат в своя предмет на дейност и упражняването на парламентарен контрол, като например Временната комисия, създадена на 26 януари 2012 г. с предмет:

„проучването на факти и обстоятелства относно случаи, изнесени през последните дни в общественото и медийното пространство, на полицейско насилие, както и на опити за оказване на влияние и политически натиск върху правоохранителни и правораздавателни органи“

8. С оглед на процесното решение на Народното събрание централно значение има въпросът съставлява ли формулираният в него предмет на дейност на временната проучвателна комисия осъществяване на парламентарен контрол върху президентската институция.

Институтът за модерна политика смята, че предметът и задачите на тази комисия **не съставляват упражняване на контролни функции спрямо държавния глава.**

Първо, формулираният предмет на дейност на комисията не включва осъществяване на парламентарен контрол, а проучване на определени фактически и правни положения, практики и взаимодействие между структури на изпълнителната власт.

Второ, в решението изрично е определен персоналният обхват на проучването, което Народното събрание възлага на комисията – *„длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 – януари 2012 г.“*

Дори и да се приеме, че предмета на дейност на комисията включва и парламентарен контрол, няма съмнение, че Народното събрание е оправомощено да осъществява парламентарен контрол върху всички структури и длъжностни лица от изпълнителната власт за техните актове, действия и политики. Обстоятелството, че структури и длъжностни лица от изпълнителната власт участват в определени етапи от развитието на правоотношения, които завършват с издаване на президентски указ, не ги изключва от обхвата на парламентарния контрол.

Трето, необосновани от гледище на модерния конституционализъм и същността на парламентарното управление са аргументите в

120

искането на народните представители, които изключват формиране на законодателна воля или политическа позиция и оценка на Народното събрание по същностни аспекти на нормативната уредба на дейността и правомощията на независими държавни органи и власти. Създаването на временна проучвателна комисия, която да проучи проблемите и практиката по прилагане на законите и да предложи конкретни законодателни мерки, например по отношение на съдебната власт или на президента, не може да се третира като упражняване на парламентарен контрол. Това е част от суверенното право на парламентарната институция, като най-висш законодателен орган, който има изключителното право да приема, отменя и изменя законите и Конституцията, да формира своя законодателна позиция.

С оглед на тези аргументи, **Институтът за модерна политика** намира за неоснователно искането за обявяване за противоконституционно Решението на Народното събрание за създаване на Временна парламентарна комисия за проучване на фактите и обстоятелствата, свързани с действия и инициативи на длъжностни лица от органи на изпълнителната власт, при и по повод помилване, опрощаване на несъбираеми държавни вземания, и даване и възстановяване на българско гражданство и освобождаване и лишаване от него през периода януари 2002 - януари 2012 г. (обн., ДВ, бр. 39 от 22 май 2012 г.).

Август 2012 г.

ЗА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ

