

П.х. № 337 К1
 Дата 12.11.2020 г.

До

Конституционния съд
 на Република България

Правно мнение

от Янаки Боянов Стоилов, професор в Софийския университет „Св. Кл. Охридски”

по к. д. №12/2020 г., образувано по искане на Румен Радев – президент на Република България

за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България, прието от 44-то НС на 2 октомври 2020 г., обнародвано в ДВ, бр. 86/6.10.2020 г.,

допуснато до разглеждане по същество с Определение на Конституционния съд от 20 октомври 2020 г.

Уважаеми конституционни съдии,

на основание чл. 20а, ал. 3 на ПОДКС и отправена до мен покана предлагам правно мнение по искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България.

В правомощията на Народното събрание се включва избиране на временни комисии за проучвания и анкети (чл. 79, ал. 3 на КРБ). Тази разпоредба е развита в ПОДНС (чл. 37, ал. 1). Тя гласи, че такива комисии се създават по конкретен повод, за проучване на определени въпроси и за провеждане на анкети. Според мен изброените причини за създаване на временни комисии

не са непременно самостоятелни една спрямо друга. Възможно е да има конкретен повод, по който да се направи проучване на определен въпрос или да се проведе анкета. Такъв смятам е случаят с обсъжданата тук временна комисия. Поводът е внесен в Народното събрание проект на конституция, във връзка с който то трябва да се произнесе с решение по въпроса за провеждане на избори за Велико народно събрание.

Всеки държавен орган, още повече висш представителен орган какъвто е Народното събрание, разполага с възможност самостоятелно да организира своята дейност. Това става включително чрез създаване на помощни органи, каквито са предвидени от Конституцията и съответните правилници. Вътрешната организация е израз на принципа за автономия (свобода на действие) на органа при упражняване на неговите правомощия за постигане на цели, които са признати за правно валидни. Отговорът на въпроса нарушава ли Конституцията на РБ решението на НС за създаване на временна комисия за разглеждане на проект на конституция, чието приемане е в правомощията на ВНС, зависи от това какви задачи се възлагат на тази комисия. Да разсъждаваме дали приетото решение противоречи на ПОДНС е излишно, защото контролът на Конституционния съд се отнася до защита на Конституцията, а не на какъвто и да е нормативен акт (закон или правилник). Задължително от гледна точка на принципа на законност е актовете, приети от парламента (законите и решенията, както и неговия правилник), да не нарушават конституцията.

В отправеното до Конституционния съд искане реалният проблем се отнася до предмета на дейност на временната комисия, която трябва да се занимава с предложения от народни представители конституционен проект. Решаването на този проблем зависи от отговора на въпроса за характера на правомощието на НС по отношение на внесен съгласно чл. 159, ал. 1 на КРБ

проект за нова конституция. Следващата алинея 2 на същия член е единствената, която се отнася до поставения въпрос. Тази разпоредба определя времеви диапазон, в който трябва да се разглежда проекта – не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца след внасянето му. По същество обаче уредбата е твърде оскъдна, защото единствено изисква „разглеждане“ на проекта. Едва ли Народното събрание би могло да направи нещо повече от това да обсъжда целесъобразността от приемане на нова конституция, респективно от промяна на действащата конституция в хипотезите на чл. 158 на КРБ, както и качествата на внесенния проект. Следователно в случая не се развива конституционен процес, който преминава през отделни четения и промени на текстове, защото тези правомощия са в изключителната компетентност на ВНС. Към този извод навежда следващата разпоредба на Конституцията – чл. 160, ал. 1, която възлага на НС да се произнесе с решение за произвеждане на избори за ВНС. На тази основа можем да разграничим правомощията на НС и на ВНС по отношение на инициативата и действията за приемане/изменение на конституция(та), а оттук и предметния обхват на дейността на помощните органи (комисиите), които тези събрания създават.

При предишните промени на Конституцията на Република България са създавани временни комисии. В тези случаи обаче НС е осъществявало собствено правомощие за изменение и допълнение на основния закон, т.е. то е упражнявало решаваща власт, с която окончателно се произнася по обхвата и съдържанието на предлаганите промени. Сегашният случай е различен, защото се отнася до приемане на конституция, което изисква свикване на ВНС. Става дума за упражняване на първична учредителна власт в нейната пълнота. Внасянето на проект на конституция е задължителна предпоставка да се иска приемане на решение за провеждане на избори за ВНС. От своя

страна решение на НС във връзка с предложени конституционен проект води до провеждане на избори и конституиране на ВНС и обсъждане от него на внесения в предишното събрание проект за нова конституция. Само Велико народно събрание може да изменя и допълва вече предложени проект или да изработи свой проект, който да обсъжда и приема, съобразявайки се преди това с чл. 162, ал. 1 на КРБ.

Възлагането на временна комисия на Народното събрание (в случая на 44-то НС) да прави предложения по конституционния проект означава, че такива предложения биха могли да се приемат от НС, за което то обаче няма правомощия. Правото на инициатива за приемане на нова конституция принадлежи най-малко на половината от народните представители и на президента (чл. 159, ал. 1 на КРБ). Поставянето на задача на Временната комисия да „обсъжда и анализира проекта на Конституцията на РБ...” няма правно значение, защото не води до възникване на правни последици. Народното събрание, включително негов помощен орган като въпросната временна комисия, не са научна колегия или дискуссионен клуб. Проучванията и анализите, които би направила комисията, както и обсъжданията, провеждани от народните представители, са необходими за пълноценното разглеждане на внесения конституционен проект и произнасяне по въпроса за произвеждане на избори за ВНС. Другата задача, поставена на временната комисия – да „предлага конкретни предложения за промени” в проекта на конституция противоречи както на нормата, която посочва кой може да прави предложения за нова конституция (чл. 159, ал. 1 на КРБ), така и на изключителното правомощие на ВНС да приема нова конституция (чл. 158, т. 1 на КРБ). Допускането на възможност комисия да прави предложения, а Народното събрание да ги приема и така да ревизира внесения проект нарушава предвидения от Конституцията ред за разглеждане

на проект за нова конституция. Пред Народното събрание има една единствена алтернатива – да приеме или не решение за свикване на ВНС на основата на внесеня проект, а не да променя съдържанието на този проект – било по предложение на временна или постоянна комисия, било на народни представители, респективно на парламентарни групи. По изтъкнатите съображения т. 2 на Решението противоречи на чл. 158, т.1 и чл. 159, ал. 1 на Конституцията на Република България.

Оттук нататък въпросът е след като частта (т. 2) от Решението, която определя предмета на дейност на временната комисия, става неприложима, възможно ли е Комисията да действа. Ако Комисията в определения персонален състав продължи да съществува в срока, за който е създадена, тя не би имала с какво да се занимава поради липса на предмет. Няма обаче пречка Народното събрание да предефинира задачата на Комисията, така че тя да не противоречи на основния закон. Склонен съм да приема, че КС следва да зачита вътрешната автономия на НС, както и на всяка институция, чиито актове контролира. Тази автономия се изразява в избор на организационни форми и правни средства, чрез които държавните органи осъществяват своите функции, стига актовете им или части от тях да не нарушават установени конституционни изисквания, а оттук и действащия правен ред. В случая, който разискваме, нарушението на НС не е в това, че то е създадо временна комисия (след като има задължение да разгледа конституционния проект, то може да възложи на избрана от него комисия да го подпомогне в изпълнение на даденото му правомощие), а в това, че определеният предмет на тази комисия надхвърля правомощията на парламента и така влиза в противоречие с Конституцията. Следователно КС трябва да обяви за противоконституционна частта от оспорвания акт (от решението), която нарушава Конституцията и установения от нея ред. В

последствие, ако НС прецени за целесъобразно, би могло да промени предмета на дейност на временната комисия, като ѝ възложи друга(и) задача(и) във връзка с нейното предназначение, стига тези задачи да съответстват на правомощията на парламента. Например в разглеждания случай тя да предложи на НС становище по внесения конституционен проект.

Споделям критичните бележки в мотивите на искането на президента, който обръща внимание на неточната формулировка, дължаща се на членуването на термина конституция. Пълният член указва на определена конституция, а такава е действащата българска конституция. Няма как да предлагаш нова конституция, която би станала факт само след като се премине цялата процедура по внасяне, обсъждане и приемане на даден конституционен проект, а в същото време да говориш за „конституцията”. Може би вносителите са избегнали употребата на легалния термин „нова конституция” (глава IX на КРБ), давайки си сметка, че по същество те предлагат само няколко изменения и допълнения в сегашната конституция. По този начин вносителите на проекта осъществяват злоупотреба с правото на конституционна инициатива, защото се отклоняват от предназначението, за което е създадено това право.

Несполучливата редакция на наименованието и текста на решението е поредно доказателство (с отрицателен знак) за качеството на редица парламентарни актове през последните години. Не съм склонен обаче да приема, че в конкретния случай това е в степен, която нарушава принципа на правовата държава, защото волята на вносителите на проекта и на тези, които са го приели, може да бъде установена. Това се постига чрез коригиращо синтактично тълкуване на мотивите, съпровождащи обсъждането на проекта за решение и на задачата, възложена от вносителите при създаване на Комисията.

Поставеният въпрос за ролята на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 на КРБ) заслужава специално внимание, но тук се ограничавам само до две съображения, отнасящи се към позоваването на този принцип. Вярно е, че редица нарушения на Конституцията засягат действието на принципа на правовата държава и върховенството на конституцията. Този факт допълва и подсилва извода за противоконституционност. Но тогава, когато разполагаме със специално основание за обявяване на дадена норма за противоречаща на конституцията, няма нужда винаги да се позоваваме на нарушаване на принципа на правовата държава. Обратното би означавало нарушаването на всяка конституционна норма да се третира и като нарушаване на чл. 4, ал. 1 на КРБ. В обсъждания тук случай, а и в редица други роли на принципа е да служи за аргументация в юридическото обосноваване, без го превръщаме в допълващо и дублиращо основание за установяване на противоречие с конституцията. Натрупването на такива нарушения, без съмнение, деформира правния ред и води до отслабване на правовата държава. Другата роля, в която принципът на правовата държава отчетливо се проявява, е когато служи като самостоятелно и единствено правно основание за обявяване на даден правен акт или негова част за противоречащ(а) на конституцията. Тогава принципът на правовата държава е последна преграда пред нарушаване на правния, включително на конституционния ред. Неговата защита е правно средство, използвано най-вече от КС, за да блокира действието на норми и индивидуални актове, които противоречат на конституцията и по-общо на установения от нея правен ред.

Извън обхвата на отправеното от президента искане до Конституционния съд остава въпросът дали внесенният проект на конституция е годно средство, за да послужи за приемане на решение за провеждане на избори за Велико народно събрание. Решението на Народното събрание за създаване на

временна комисия е само фрагмент и епизод от този политико-правен казус. Сравнението между текста на действащата конституция и на внесенния проект за „нова“ конституция показва идентичност в тяхното съдържание, надхвърляща 90%. При това промените, които изискват свикване на ВНС, са само няколко на брой. Това, че не са изпълнени изискванията за подготовка на нормативни актове – в кои случаи се приема нов закон и в кои законът трябва да се промени, е само по-редна илюстрация на незачитане на съвременни правни стандарти. Според мен с внасянето на този конституционен проект за уж нова конституция се преследват цели различни от тези, които има предвид конституционният законодател. Обхващането на цялата досегашна конституционна уредба в това, което е наречено „проект на Конституцията“, по същество заобикаля изискването за ясно очертаване на обхвата на конституционната дейност на евентуално бъдещо Велико народно събрание (чл. 162, ал. 1 на КРБ).

Заключение: т. 2 на Решението за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България, прието на 2 октомври 2020 г. от 44-то Народно събрание, която възлага на Комисията да предлага конкретни предложения за промени в него, противоречи на чл. 158, т. 1 и чл. 159, ал. 1 на КРБ, поради което Конституционният съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 на КРБ следва да я обяви за противоконституционна.

проф. д-р Янаки Стоилов