

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № К.д. 353
Дата 23.11.2020

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

от

доц. д-р Наталия Киселова – преподавател по Конституционно право,
Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

относно: конституционно дело № 12 от 2020 г. по искане 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 от 02.10.2020 г. (Обн., ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поканена съм да представя писмено правно мнение с Ваше Определение от 20 октомври 2020 г. по образувано от Вас конституционно дело № 12 за 2020 г. На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд и чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организация и дейност на Конституционния съд представям настоящото Мнение, относно искането за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 02.10.2020 г. (Обн., ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г.).

I. За допустимостта на искането

1. Субект на сезиране

Искането е отправено от субект, който е оправомощен да сезира Конституционния съд, съгласно чл. 150, ал. 1, изречение първо от Конституцията.

2. Предмет на искането за тълкуване

Искането има за предмет установяване на противоконституционност изцяло на Решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 02.10.2020 г. (Обн., ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г.).

II. Правно мнение по допуснатото за разглеждане по същество искане 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 от 02.10.2020 г. (Обн., ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г.)

1. Същност на учредителната власт

Разграничението на учредителната и учредените власти е продукт на модерната епоха¹. Съвременният конституционализъм установява най-общо две разбирания за учредителната власт – като абсолютна и неограничена от нищо власт² и като власт, поставена в определени рамки³. Конституциите от четвърто поколение, създадени след Втората световна война, въвеждат няколко категории ограничители в пределите и в правомощията на учредителната власт⁴. Те могат да бъдат сведени до три основни групи: институционни, субстанциални и процедурни ограничители на учредителната власт.

1.1. Като *институционни ограничители на учредителната власт* могат да бъдат определени онези субекти / титуляри, на които принадлежи властта при спазване на конституционната форма и на легално основание да създадат, изменят или да допълнят конституцията⁵. Конституцията на

¹ Вж. при Сийес, Ем. – Жозеф. Що е това третото съсловие? С.: Сиела, 2004, с. 76.

² Тази, „неограничена“ от нищо власт, не трябва да се превръща в абсолютна и безконтролна власт. В литературата съществува мнение, че учредителната власт е своеобразен еквивалент на божествената власт за създаване на света от нищото.

³ Властта трябва да се упражни, така че да не допуска хаос, да се изключи доминацията на някоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция, отделна личност или фракция.

⁴ Вж. Танчев, Е. Въведение в конституционното право. Ч. I. С.: Сиби, 2003, с. 228.

⁵ В сравнителноправен аспект титуляри на учредителната власт могат да бъдат три. На първо място – народът в лицето избирателния корпус, когато изразява волята си чрез форми на пряка демокрация (обща парламентарни избори, императивен, консултативен, ратификационен референдум, народна инициатива или народно вето). На следващо място, специално свикани органи или представителни събрания, чието образуване съдържа волята на носителя на суверенитета за създаване на нова

Република България от 1991 г. възприема двойствен / двоен режим на учредителна власт, защото е предвидила две процедури за упражняване на учредителната власт⁶ – от парламента (Народното събрание) и от нарочно избрано представително събрание (Велико народно събрание) в условията на предметна алтернативност⁷. От една страна – предвидено е свикването на особен представителен орган – Велико народно събрание по определени, резервирани само за него изрично и изчерпателно посочени правомощия (чл. 158). И от друга страна – по всички останали въпроси да може да се произнася действащо Народно събрание (чл. 153). Хибридният модел⁸, който съчетава белезите на класическата и на рационализираната учредителна власт, е резултат на компромис между традицията и историческата приемственост (Великото народно събрание е институция от системата на държавните органи, съществували при действието на Търновската конституция⁹) и стремежа за „гъвкавост“ и динамичност на Конституцията. Изборът на модел на учредителната власт е повлиян и от степента на политическа и правна култура на представителите в VII Великото народно събрание¹⁰.

1.2. Като *субстанциални ограничители на учредителната власт* могат да бъдат посочени предмета и обхвата на конституционната ревизия. В зависимост от предмета и обхвата на конституционните промени, демократичните конституции предвиждат два вида учредителна власт¹¹. Разграничението не следва да се основава върху количествени критерии.

В съвременния конституционализъм се прокарва разграничение между първична / оригинерна и производна / деривативна учредителна власт¹². Оригинерната учредителна власт (*pouvoir constituant originaire*) или промяна **на** конституцията е насочена към т. нар. тотална ревизия, която

конституция или за ревизия на съществуващата. И на трето място – парламентът, когато работи при завишени изисквания и усложнени процедури.

⁶ Вж. подробно при **Паунов, Хр.** Ревизия на Конституцията на Република България. С.: Феня, 2013, 182 с.

⁷ В случаите, когато конституциите съдържат няколко възможни процедури за изменението и допълнението си, могат да се реализират два възможни начина за осъществяване на учредителната власт. При първия от тях е възможна алтернативност на процедурите. А при втория – императивност в реализацията на процедурата или казано с други думи – обвързаност на процедурата и на съдържанието на ревизията. Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. Ч. I. С.: Сиби, 2003, 236-237.

⁸ Вж. анализа на чл. 153 в **Конституция на Република България. Коментар.** С.: Сиела, 1999, с. 395.

⁹ **Друмева, Е.** Конституционно право. С.: Сиела, 2008, 157-160.

¹⁰ Нормативният анализ на разпоредбите на депозираните в деловодството на VII ВНС 16 проекта за нова българска конституция показва, че повечето вносители отдават предпочитание на създаване на една по-твърда и по-трудно изменяема конституция.

¹¹ Вж. повече при **Танчев, Е.** Въведение в конституционното право. Ч. I. С.: Сиби, 2003, с. 229 и 231-235.

¹² Вж. повече при **Близнашки, Г.** Върху теорията и историята на учредителната власт. // Юрид. свят, 2001, кн. 1, 37-63.

предполага цялостно преразглеждане на действащата или създаване на нова конституция. Промяната на конституцията е преобразуване на нейните ценности и принципи. Производната учредителна власт (*pouvoir constituent derive*) или промяна в конституцията, нар. още власт за ревизия (*pouvoir de revision*), е насочена към т. нар. частична ревизия, чрез която се преразглеждат отделни норми, за да се подобри действието на съществуващи конституционни механизми. Тя се извършва от „конституционно-ревизионна конституанта“. Промяната в конституцията е насочена към внасянето на формални изменения, които засягат нормативната значимост на един или друг кръг нейни положения. Първична учредителна власт при сега действащия конституционен ред е Великото народно събрание, орган на учредителната власт с изключителна компетентност (чл. 158). Производната учредителна власт принадлежи на Народното събрание (нар. понякога и Обикновено, въпреки че Основния закон не използва това наименование). Парламентът може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание (чл. 153).

В конституционната практика наред с формалните ревизии на основния закон се наблюдава и един друг процес т. нар. „растеж на конституцията“ (*growth of the constitution*)¹³. Същността му е, че съществуващите конституционни норми се изпълват с ново съдържание и се привеждат в съответствие с действителността, без формално да са променени. В българската конституционна и политическа система органът, който участва най-активно в този процес е конституционната юрисдикция.

1.3. Като *процедурни ограничители* могат да бъдат определени онези предели на правомощията на учредителната власт, при спазването на които се реализират конституционните ревизии¹⁴ (темпорално ограничаване на мандата, повишени изисквания при реализация на процедурите¹⁵ – субекти на инициатива, завишени кворуми, усложнен законодателен процес, квалифицирани или супермнозинства, особености при обнародване и влизане в сила, форма на инкорпориране на

¹³ Вж. Танчев, Е. Въведение в конституционното право. Ч. I, С.: Сиби, 2003, с. 254; Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008, с. 168.

¹⁴ Вж. Танчев, Е. Въведение в конституционното право. Ч. I, С.: Сиби, 2003, с. 228; Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008, 164-168.

¹⁵ Вж. Киров, Пл. Конституционни закони и конституционни промени. – В: Право и политика – предизвикателства на прехода. С., 2002, 36-56.

конституционните изменения в текста на основния закон, преглед за конституционност¹⁶ и др.).

2. Анализ на „конституционния климат“ в България през 2020 г. и на Решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 02.10.2020 г. (обн., ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.)

2.1. Ревизиите в конституцията обичайно са резултат от дълбоки промени в политическата, в икономическата система или / и в ценностната система на обществото и на държавата. Макар и по-рядко изменението може да е в резултат от нежелано или неефективно правоприлагане.

Преди реализацията на конституционна ревизия¹⁷ трябва да се реализира национален публичен дебат относно целта, мотивите и съдържанието на измененията. Реализацията на процедурата на ревизия¹⁸ трябва да се осъществява при зачитане на основните права и свободи на човека и гражданина и на автономията на гражданското общество.

Всяка конституция има своите обществени и екзистенциални основания. В нейните фундаменти се залага идеята за националното и на държавното единство, отвъд личните, частните и корпоративните интереси. Поддържането, опазването или препотвърждаването на това единство прави възможен фундаменталния, ценностния, динамичния и минимален консенсус относно ценностите и целите, получаващи признание и закрепване в Конституцията. Така конкуренцията на участниците в политическото състезание (взаимодействие) се въвежда в конституционноправни рамки, при което обществено-държавната цялост действа като единен организъм¹⁹. При това положение конституционното право има за предназначение да търси и открива онези норми и форми, които привнасят синхрон (хармония) в разномислието и разноезичието и придават единство на многообразието в социума.

¹⁶ Вж. т. 3 на Тълкувателно решение № 3 от 10 април 2003 г. по к. д. № 22 от 2002 г. (Обн., ДВ, бр. 36 от 18 април 2003 г.), където е казано, че „Закон за изменение и допълнение на Конституцията, приет от обикновено Народно събрание, подлежи на общо основание на контрол за конституционност от Конституционния съд по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от нея относно това, дали при неговото внасяне, разглеждане и приемане е спазен редът, установен в чл. 154 и 155 от Конституцията, и дали в съответствие с чл. 153 от нея промяната не засяга въпроси от изключителна компетентност на Велико Народно събрание (чл. 158 от Конституцията).“

¹⁷ Wheare, K. *Modern Constitutions*. Oxford, 1980, 83-100.

¹⁸ Вж. Киров, Пл. *Технология на конституционните изменения*. – В: *Изменения на Конституцията на Републиката от 1991 г., произтичащи от приемането на България в Европейския съюз*. С.: Феня, 1998, 95-102.

¹⁹ Близнашки, Г. *Конституционализъм и демокрация*. С.: УИ „Св. Кл. Охридски“, 2009, с. 131.

2.2. Народното събрание е компетентно да вземе решение за свикване на Велико народно събрание (чл. 160, ал. 1 във вр. с чл. 159, ал. 2 от Конституцията), когато е упражнено правото на инициатива от легитимен субект (най-малко една втора от народните представители или президентът). Актът, с който се произнася Народното събрание, е решение и Конституционният съд може да се произнесе за неговото съответствие, защото е от категорията „други актове на Народното събрание“ (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията).

Няма пречка действащото 44-то Народно събрание да избере от своя състав Временна комисия, която да го подпомогне при вземането на решение за свикване на Велико народно събрание (чл. 160, ал. 1 от Конституцията). Макар да е изрично казано само за постоянните комисии (чл. 79, ал. 2 от Конституцията), временните комисии също подпомагат дейността на Народното събрание. Коректно проект за парламентарно решение е внесен от „най-малко една втора от народните представители“²⁰ и подготовката на неговото обсъждане преминава през преглед от парламентарна комисия. Народното събрание е формирало Временна комисия за разглеждане на проекта за „нова“ Конституция на Република България, внесен на 02.09.2020 г. По този начин Народното събрание би следвало да бъде подпомогнато при вземане / отхвърляне на проекта за решение за свикване на VIII Велико народно събрание.

2.3. Временната парламентарна комисия, създадена с процесното Решение от 02.10.2020 г., обаче нито има право на законодателна инициатива (по смисъла на чл. 159, ал. 1 от Конституцията), нито да внася / предлага конкретни предложения в проекта за „нова“ Конституция (право на инициатива по смисъла на чл. 159, ал. 1 от Конституцията), нито правомощие като Народното събрание (да вземе решение вместо него по смисъла на чл. 160, ал. 1 от Конституцията). Поради това в частта си (т. 2) Решението на Народното събрание, а именно „да предлага конкретни предложения за промени“ в проекта за „нова“ Конституция, противоречи на разделението на властите на учредителна и учредени власти и на чл. 160, ал. 1 във вр. с чл. 159, ал. 1 от Конституцията.

2.4. Процесното Решение на Народното събрание е внесено без мотиви (не могат да се извлекат аргументи за целите на вносителите) и е вътрешно противоречиво. Има несъответствие между неговите т. 3 и т. 4. Съгласно неговата т. 3 „Комисията се състои от осемнадесет членове – по

²⁰ <https://www.parliament.bg/bills/44/054-02-79.pdf> [22.11.2020]

трима от всяка парламентарна група и трима нечленуващи в парламентарна група народни представители, в това число председател и заместник-председател“. А четвъртата точка (и достъпната информация на интернет страницата на Комисията²¹) посочва, че в Комисията участват десет народни представители. Липсата на политическо представителство на съществена част от народното представителство (две от петте парламентарни групи) издава извънпарламентарни мотиви, различни от заявените (напр. „Ние предизвикахме този дебат...“, „Предложението да има такава комисия, каквато предлагаме днес, е в нейните рамки ние да търсим диалог не само на политическо ниво, но и на експертно и обществено ниво...“²²).

Съвременното рационализирано парламентарно управление като форма на конституционна демокрация от своя класически период насам се основава не само на правилото, че изпълнителната власт произлиза от законодателната и е отговорна пред нея²³, но и на разбирането, че парламентът е „голяма сцена на обществени дебати“²⁴. Отказът на част от парламентарните групи да участват в конституирането и в дейността на Временната комисия е политическа позиция. Обаче както заключителната част на процедурата при гласуване на проекта на Решение, така и нейните подготвителни фази – правото на инициатива и обсъждането (в парламентарна комисия и в пленарна зала), се реализират по много сложен ред и при високи мнозинства. Да се провеждат обсъждания и гласувания по такъв въпрос (свикването на Велико народно събрание) без участието на депутати от парламентарното малцинство, при налагане на волята на мнозинството, без отчитане на мнението на малцинството, което Конституцията изисква като въвежда квалифицирано мнозинство за приемане на решението, е съществено отклоняване от принципите на парламентарната демокрация, прокламирана в чл. 1, ал. 1 от Конституцията.

Действията на парламентарното мнозинство не отговарят на стандартите за параметри на връзките между него и опозицията в условията на демокрация²⁵. В духът на общо европейско конституционно

²¹ <https://parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/members/2815> [22.11.2020]

²² Вж. стенограма от Четиристотин и седмо пленарно заседание, проведено в София, четвъртък, 1 октомври 2020 г. и достъпно на: <https://parliament.bg/bg/plenaryst/ns/52/ID/10478> [22.11.2020]

²³ Epstein, L. D. Parliamentary Government. – In: International Encyclopedia of the Social Sciences. Ed. by D. L. Sills. New York: The Macmillan Company & The Free Press, 1968, vol. 11, p. 419.

²⁴ Bagehot, W. The English Constitution. 2nd ed. London: H. S. King, 1873, p. 53.

²⁵ Parameters on the relationship between the parliamentary majority and the opposition in a democracy: a checklist. Adopted by the Venice Commission at its 119th Plenary session (Venice, 21-22 June 2019).

наследство Комисията за демокрация чрез право допуска функционирането в Европа на „уязвими демокрации“, в които политическият плурализъм е „крехък“. В свой Доклад от 2019 г. Комисията подчертава, че не са достатъчни правните норми сами по себе си, за да се гарантира адекватността на опозицията. Дори ако всички препоръчани правни механизми са официално въведени, това не гарантира, че съответният режим е непременно демократичен. При липса на реален политически плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията) и плурализъм в социума (което означава съществуване на независими и достатъчно силни политически партии, свободни медии, честни избори, гражданско общество и др.), правните гаранции за наличието на опозиция в парламента ще останат мъртва буква. Отвъд правните гаранции, с важно значение за опозицията са наличието и публичността на парламентарните дебати, необходимостта от определено квалифицирано мнозинство при вземане на важни решения и др.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В заключение може да се обобщи, че поради нарушаване на принципа за разделение на властите на учредителна и учредени власти (чл. 160, ал. 1 във вр. с чл. 159, ал. 1 от Конституцията) и съществено разминаване с принципите на парламентарното управление и на политическия плурализъм, установени съответно в чл. 1, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията, две от четирите точки (т. 2 и т. 4) в Решението на Народното събрание от 02.10.2020 г. не са в съответствие с Конституцията. Поради това Конституционният съд има основание да обяви за противоконституционно изцяло Решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 02.10.2020 г. (Обн., ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г.).

Съгласно чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд давам съгласието си Мнението ми да бъде обявено на сайта на Конституционния съд.

23 ноември 2020 г.

С уважение:

доц. д-р Наталия Киселова