

по предмета на конституционно дело №12/2020 г.

Предлагам на вниманието на уважаемия Конституционен съд своето правно мнение по отправеното от президента на Република България искане. Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, като конституционната юрисдикция следва да се произнесе по конституционносъобразността на Решението на Народното събрание от 02.10.2020г.(обн., ДВ, бр. 86 от 6 октомври 2020г.).

В искането на държавния глава се поддържа мнението, че посоченото по-горе решение на Народното събрание противоречи на: принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията); чл.158, т.1; чл.159, ал.1; чл.161 и чл.79, ал.3 от Конституцията.

Решението на 44-то Народно събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България е основано на чл. 79, ал. 1 от основния закон на страната, както и на чл. 37 и §2 от допълнителните разпоредби на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Самото решение не съдържа мотиви, а за тях може да се съди от мотивите на вносителите на проекта за решение и изказванията на народните представители в заседанието на парламента от 1 октомври 2020 г.. Тези мотиви визират намерението за създаване на помощен орган на Народното събрание – Временна комисия, която да разгледа внесеня проект за нова Конституция на България.

В своя чл.159, ал.1 Конституцията е категорична, че правото на инициатива за приемане на нова Конституция на страната принадлежи единствено на най-малко половината от народните представители и на президента на Република България. По такава инициатива парламентът може да реши да свика Велико народно събрание с мнозинство 2/3 от общия брой на народните представители. Проектът за нова Конституция се разглежда от

Народното събрание не по-рано от два и не по-късно от пет месеца след внасянето му. Очевидно разглеждането включва обсъждане на проекта за нова Конституция и предхожда гласуването на предложението за свикване на Велико народно събрание. Именно обсъждането на съдържанието на предложението за нов основен закон би мотивирало народните представители да подкрепят или да не подкрепят с гласовете си свикването на Велико народно събрание. Предметът на обсъждането е ограничен до текста на проекта за нова Конституция, такъв, какъвто е внесен от субектите на инициатива по чл.159, ал.1 от основния закон. В хода на обсъждането не може по никакъв начин да бъде променена изначалната воля на вносителя, отразена в текста на проекта. Конституцията не предвижда възможност персонализираната инициатива по чл.159, ал.1 да се модифицира впоследствие от народните представители както с индивидуални, така и с групови предложения по съдържанието на проекта. Същото се отнася и за помощните органи на Народното събрание – постоянните и временните комисии. Народните представители могат да се съгласят или да не възприемат предлаганите от вносителя текстове, но не могат да ги променят в хода на обсъждането. Това важи и за вносителите (народните представители или президента), които не могат да променят съдържанието на вече внесените проекти. За да се извърши това проектът трябва да бъде оттеглен от вносителите и впоследствие внесен отново от същия субект на инициатива с новото съдържание. Функциите на инициращия субект и на Народното събрание са ясно разграничени. Парламентът може да вземе решение за свикване на Велико народно събрание с мнозинство 2/3 от гласовете на народните представители, но не може да внася промени в проекта такъв, какъвто е депозиран от вносителя. Противното би означавало народните представители с предложения по текстовете на проекта за нова Конституция да подменят волята на субекта на инициатива, т.е. на мястото на внесения ще се появи нов проект, изготвен от различен субект от този по чл.159, ал.1 от Конституцията.

От парламентарните дебати в Народното събрание от 1 октомври 2020 г. може да бъде направен извод, че голяма част от народните представители остават с разбирането за неокончателният характер на текста на внесените

конституционен проект. Това е видно от стенограмата на пленарното заседание, както и от текста на т.2 от Решението за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България. Точка 2 от парламентарното решение гласи: „Временната комисия обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България и предлага конкретни предложения за промени в него“.

Народното събрание е в правомощията си по.159, ал.2 от основния закон да обсъжда проекта за нова Конституция, но не и да прави промени в него, нито в своя пленум, нито чрез избраната Временна комисия. Възможността на Народното събрание да обсъжда проекта е само с оглед на чл.160 от Конституцията. Разглеждането на проекта за нова Конституция има за цел да мотивира народните представители да формират собствено убеждение дали следва да се пристъпи към свикване на Велико народно събрание, или не. Внесеният проект не може да се разглежда като предварителен, необвързващ, неокончателен, междинен, подлежащ на развитие или уточняване. Не може да се излъчва никакъв помощен орган, който да развива проекта, да го моделира в зависимост от вижданията на членовете на комисията, предложенията на експерти, мненията на различни организации, гилдии или наднационални структури. Противното би означавало проектът за нова Конституция да се развива във времето между втория и петия месец след внасянето му под влияние на различни концепции, предложения, мнения, хрумвания...

Не съществува конституционна пречка, напротив целесъобразно и в духа на основния закон е Народното събрание да избере из своя състав Временна парламентарна комисия, която да го подпомогне при вземането на отговорното решение за свикване на Велико народно събрание. Всички парламентарни комисии (постоянни и временни) подпомагат дейността на националната представителна институция при упражняване на конституционните ѝ функции. В конкретния случай в 44-то Народно събрание е внесен проект от народни представители за нова Конституция като са спазени конституционните изисквания за това. По-нататък разглеждането и подготовката на обсъждането на проекта преминава първоначално през преглед от нарочно създадената Временна

комисия. В хода на процедурата при всички досегашни изменения и допълнения на Конституцията на Република България е създавана временна парламентарна комисия, която е имала важна роля при обсъждане на предложенията по внесените проекти, включително е предлагала промени в техните текстове. Във всички тези случаи обаче Народното събрание е действало в условията на чл.чл. 153, 154, 155 и 156 от Глава девета на основния закон (изменения в Конституцията, които не засягат изключителната компетентност на Великото народно събрание). В разглеждания конституционен казус е налице проект за нова Конституция и Народното събрание следва да прецени дали да свика Велико народно събрание за неговото обсъждане и гласуване. Дотолкова, доколкото сме изправени пред процедура за евентуално приемане на нова Конституция, то правната уредба се съдържа в чл.чл. 158, 159 и 160 от Глава девета на основния закон. Точно поради това избраната от 44-то Народно събрание Временна комисия няма право да внася изменения в предложения текст на проекта за нова Конституция, нито да „предлага конкретни предложения за промени в него“. Нормата на чл.159 от Конституцията категорично не дава такава възможност. Поради това точка втора от решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България е конституционно недопустима.

Уважаеми конституционни съдии,

Оспореното Решение на 44-то Народно събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България в частта на т.2, която определя компетентността на комисията противоречи на чл.4, ал.1, чл. 158 и чл. 159 от Конституцията на Република България. По мое мнение Конституционният съд следва да обяви за противоконституционно изцяло решението на Народното събрание от 2 октомври 2020 г. (обн. ДВ, бр. 86 от 6 октомври 2020 г.) доколкото без съдържанието на т.2 то губи напълно своя смисъл.

27 октомври 2020 г.

проф. д-р Пламен Киров

ДО
ПРОФ. ДЮН БОРИС ВЕЛЧЕВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Уважаеми господин Председател,

Конституционният съд на Република България отправи към мен покана да представя писмено мнение по предмета на Конституционно дело №12/2020 г, образувано по искане на президента на Република България, за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 02.10.2020г.(обн., ДВ, бр. 86 от 6 октомври 2020г.), с което се създава Временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България, внесен в 44-то Народно събрание от група народни представители. В отговор на тази покана Ви предоставям моето мнение по искането и давам съгласие то да бъде обявено на сайта на Конституционния съд.

27 ноември 2020 г.

проф. д-р Пламен Киров