

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Б.д. № 338 КД
Дата 16.11.2020

ПРАВНО МНЕНИЕ

по конституционно дело № 12 от 2020 г.

от доц. д-р Христо Паунов,

Юридически факултет на Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 20.10.2020 г. и писмо на председателя на Конституционния съд изх. № 232 КД от 20.10.2020 г. към мен е отправена покана да представя правно мнение по конституционно дело № 12 от 2020 г. Производството е образувано 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 2.10.2020 г. (обн., ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.).

1. Конституционните правила се създават, за да могат те да бъдат възможно най-дълго и успешно прилагани – това е стремежът на конституционния законодател. Конституцията не е вечна – при нейното по-дълго прилагане периодично се поставя въпросът за нейното реформиране.

Реформирането на основния закон се извършва със средствата и механизмите, които са заложили в самия него. Ревизията на конституцията е основния начин за това реформиране. Тя е уредена в целия комплекс правни норми, съдържащ се в Глава девета на Конституцията на Република България и предвиденият двоен режим за ревизия на Конституцията.

В случай, че бъдат предложени изменения и допълнения попадащи в компетенциите на обикновеното Народно събрание, процедурата се развива по строго определен в Конституцията ред, който се различава съществено от другия режим за изменение и допълнение на Конституцията и за приемане на нова Конституция, предвиден за изключителната компетентност на Великото Народно събрание (ВНС). И в двата случая обаче процедурата е максимално усложнена и доста продължителна във времето, което е вид гаранция, че конституционната ревизия ще е в резултат на **внимателна, професионална и компетентна преценка, базираща се на общоприемливи за представените в парламента политически сили решения, включително и на консенсус.**

2. Съгласно чл. 159, ал. 2 от Конституцията на Република България, проектът за нова Конституция (внесен по реда на чл. 159, ал. 1 от КРБ) *„се разглежда от Народното събрание не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца след внасянето му“*.

Първият срок "не по-рано от два месеца" е предназначен за обстойно запознаване на всички народни представители с проекта нова на Конституцията. Това е времето, в което могат да се провеждат различни проучвания за последиците от приемането на новия основен закон, да се провеждат консултации между представените в парламента политически сили, да се разясняват на обществеността причините и факторите, които обуславят и налагат евентуално приемане на нова Конституция на държавата.

Вторият срок "не по-късно от пет месеца" е предназначен за своевременното гласуване на решение по чл. 160, ал.1 от КРБ и не позволява неоснователно забавяне или отлагане на приемането или отхвърлянето на такова решение.

Ако действащото обикновено Народно събрание прецени, че приемането на нова Конституция е изключително необходимо, то с мнозинство от две трети от общия брой народни представители ще вземе решение за провеждане на избори за Велико Народно събрание (чл. 160, ал. 1 от КРБ). **От разпоредбите на чл. 159, ал. 1 и чл. 160, ал. 1 от основния ни закон може да се направи изводът, че конституционният законодател придава на инициативата по чл. 159, ал. 1 от КРБ, значението на предложение за гласуване на решение по чл. 160, ал. 1 от КРБ.**

Внесенният по реда на чл. 159, ал. 1 от КРБ проект *„се разглежда от Народното събрание“* като парламентът има право само да обсъжда този проект, но не и да прави каквито и да било промени в него.

Тоест, единственият въпрос, по който Народното събрание ще трябва да се произнесе след провеждане на дискусии, обсъждания, анализи, проучвания и т.н., е въпросът за приемането или за непримането на решение за свикване на ВНС.

3. Съгласно чл. 158, т. 1 от КРБ, първото правомощие на Великото Народно събрание е приемането на нова Конституция. В условията на съществуващата държава, Великото Народно събрание, съгласно чл. 162, ал. 1 от КРБ, е ограничено в своя предмет на дейност, тъй като то решава само тези въпроси, за които е избрано. Самият факт обаче, че то може да приеме нов основен закон на държавата по несъмнен начин подчертава изцяло учредителните му правомощия. Тук трябва да се открие една особеност на конституционната уредба относно приемането на нова Конституция, а именно „ограничителният“ момент, свързан с това, че Великото Народно събрание ще трябва да работи върху проекта на нов основен закон, който е бил внесен, съгласно чл. 159, ал. 1 от КРБ в обикновеното Народно събрание и чието внасяне е било преценено като изключително необходимо, парламентът с мнозинство от две трети от общия брой народни представители да вземе решение за провеждане на избори за ВНС.

Конституцията на Република България не предвижда правенето на каквито и да е било „корекции“ и предлагане на предложения за промени в така постъпилия проект на нова Конституция. Тоест тук има „предопределяне“ относно това, какво точно ще се разглежда като проект във ВНС.

4. Народното събрание със свое решение, което е прието на 2 октомври 2020 г и е обнародвано в ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г., създава Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България. Като правно основание за създаването на комисията са посочени чл. 79, ал. 1 от КРБ, чл. 37 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и параграф 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС. Никъде обаче не се посочва, че това става в рамките на вече започнала процедура за приемане на нов основен закон по смисъла на глава девета от КРБ. Заслужава да се отбележи, че в същото това решение на парламента съществува и друга неяснота - никъде не е отбелязано изрично за кой точно проект става дума - не е посочена сигнатурата на проекта и датата на внасянето му. Тази неяснота води до съществено затруднение относно правилното разбиране и тълкуване на решението.

Говори се се за „проект“ в единствено число, но е възможно в Народното събрание да постъпи (постъпят) и друг(и) проект(и) на основен закон (внесен(и) например от друга група народни представители или от държавния глава), а това би означавало, че за всеки следващ постъпил проект Народното събрание ще трябва със свое решение да създава нова временна комисия. Трудно се разбира смисълът на създадената решението правна уредба.

Спорен е въобще въпросът за необходимостта от подобна комисия, имайки предвид досегашната практика по приемане на промени в сега действащата Конституция. Създаването на временни комисии, които да „играят ролята“ на водещи комисии при извършването на досегашните пет поправки на основния ни закон е било закономерна последица от цялата логика на специалния законодателен процес, който се извършва в рамките на обикновеното Народно събрание при ревизиране на определени конституционни текстове. **Приемането на нова Конституция е процес, който се извършва изцяло във Великото Народно събрание, което е суверенно в правото си само да определи вътрешните си правила за организация и дейност, а чрез тях и пътят на проекта за нова конституция „през комисииите“, които то ще създаде.** Даването на правомощието на създадената с горепосоченото решение на НС Временна комисия да „предлага конкретни предложения за промени“ в проекта за нова Конституция води до извода, че 44-то Народно събрание не прави разлика в процедурата по промени в действащата Конституция, извършвани от обикновено НС, и в процедурата по приемане на нова Конституция от ВНС. Това са две отделни и различни процедури, чието механично „смесване“ противоречи на целия конституционен смисъл, заложен в глава девета на КРБ.

5. В т. 3 от решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 2.10.2020 г. (обн., ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.) се казва, че *„комисията се състои от осемнадесет членове - по трима от всяка парламентарна група и трима нечленуващи в парламентарна група народни представители, в това число председател и заместник-председател“*. В същото време в т. 4 на същото решение се посочва, че се избира ръководство и състав на комисията и са изброени поименно **само десет народни представители**. Сам по себе си този факт води до противоречиво разбиране и тълкуване на волята на Народното събрание.

Трайно установена парламентарна практика е при създаването на временни комисии в Народното събрание в решението да се посочва общата численост на комисията, броят на членовете от всяка една парламентарна група и на нечленуващите в парламентарна група народни представители, както и посочването на поименния състав на временната комисия. Наличието на противоречие между т. 3 и т. 4 от горесцитираното решение на НС противоречи на изискването за недвусмислие, яснота и точна определеност на правната уредба. В случая правните предписания са неясни, противоречиви и двусмислени, което по своята същност представлява колизия с принципа на правовата държава, становен в Конституцията. Отделен е въпросът за легитимността на решенията на така създадената Временна комисия, доколкото въобще тя може да приема някакви решения. Предвид посоченото по-горе противоречие, спорно е при какъв кворум може да заседава комисията и с какво мнозинство да приема своите актове.

Към посочените по-горе разсъждения биха могли да се добавят и още факти и аргументи, които сочат противоречие на така приетото решение на НС с Конституцията на Република България.

Предвид гореизложеното считам, че е Решението за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България, прието от 44-то Народно събрание на 2 октомври 2020 г., обнародвано в ДВ, бр. 86 от 06.10.2020 г. противоречи на Конституцията на Република България.

С уважение,

доц. д-р Христо Паунов

16.11.2020 г.