



КОМИСИОННО ПРАВОСЪДИЕ

Ел. № 343 К1
Дата 18.11.20г

СТАНОВИЩЕ НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Относно: Конституционно дело № 12/2020 г., образувано на 13.10.2020 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 2.10.2020 г. (обн., ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.).

С Определение на Конституционния съд от 20 октомври 2020 г., **Институтът за модерна политика** е поканен да представи становище по к.дело № 12/2020 г. Предмет на делото е 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.).

Преди всичко, **Институтът за модерна политика** изразява благодарност към Конституционния съд за предоставената възможност. Както нееднократно сме изтъквали в рамките на предходни наши становища по конституционни дела, устойчивата практика на Съда да бъдат привлечани за мнения и становища организации на гражданското общество, които имат съответната професионална компетентност (*amicus curiae*), допринася съществено за прозрачността и достъпа до конституционното правосъдие.

Представяме на вашето внимание следните конституционноправни доводи и съображения по процесното решение на Народното събрание:

1. Водещ принцип в организацията и дейността на съвременната парламентарна институция е *регламентарната автономия*. Негово проявление е правомощието

на парламента да урежда в съответствие с конституционните разпоредби, своето функциониране чрез правилник (чл. 73 от Конституцията), да избира своите органи, а за неуредените в правилника въпроси – да приема *ad hoc* решения (пар. 2 от Допълнителните разпоредби на ПОДНС).

2. Конституцията предписва като задължителен елемент от вътрешната структура на Народното събрание комисиите и определя техните разновидности и основни функции – постоянните комисии подпомагат дейността на парламента и от негово име осъществяват парламентарен контрол, а временните комисии “се избират за проучвания и анкети” (чл. 79 от Конституцията).

По-нататък, в парламентарния правилник и установената и установената парламентарна практика, се разграничават три вида временни комисии (чл. 37, ал. 1 във връзка с чл. 114, ал. 1 от ПОДНС):

а) *Ad hoc* комисии, образувани по конкретен повод - те подпомагат Народното събрание чрез обсъждане или изготвяне на проекти за актове или подготовка за осъществяване на други правомощия на парламента, като например изготвяне на проект за ПОДНС, изменения в Конституцията, които са в правомощията на “обикновения” парламент, разглеждане на искания на главния прокурор за снемане на имунитет на народен представител, изслушване на кандидати за висши държавни длъжности, избирани от НС и др.

б) *Проучвателни комисии* - за проучване на отделни въпроси от държавен и обществен интерес. Тези временни комисии подпомагат парламента 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 или предложения да актове на НС. Анализът на българската парламентарна практика показва редица типични примери за временни проучвателни комисии, чийто предмет са проучвания на определени правоотношения и практики и на тази основа формулиране на предложения за тяхното подобряване. Някои от тези проучвателни комисии са били свързани и с проучване на въпроси относно напълно независими и конституционно отделени от държавата институции, каквито са религиозните.

в) *Анкетни комисии* - за провеждане на анкети по въпроси от държавен и обществен интерес. Техният предмет включва установяването чрез инструментите на парламентарния контрол на конкретни факти и обстоятелства по значими въпроси от дейността на правителството, на отделни министерства или други държавни органи от системата на изпълнителната власт.

3. С процесното решение на Народното събрание от 2 октомври 2020 г. се създава временна комисия, чийто предмет е “разглеждане на проект за Конституцията на Република България” (вж. наименованието и т. 1 от решението). Отвъд езиковите възражения, които предизвиква членуването на проекта за конституция, съдържателният въпрос от гледище на съответствие на цитираното решение с Конституцията, е свързан с формулираните задачи на тази временна комисия. Това е направено с т. 2 от решението, където са обособени три задачи по отношение на внесенния проект за конституция - “да обсъжда”, да “анализира” и да “предлага конкретни предложения за промени в него”.

4. Първите две задачи, предвидени в т. 2 от процесното решение, а именно обсъждане и анализ, съставляват присъща на парламентарните комисии дейност, с която те подпомагат законодателната и контролната функция на Народното събрание. Предмет на обсъждане и анализ могат да бъдат както проекти за нормативни актове, включително на проект за нова конституция, така и актове на изпълнителната власт или други въпроси от държавен и обществен интерес, които са в правомощията на Народното събрание. Обсъжданията могат да бъдат както в рамките на състава на самата комисия, така и с привличането на експерти, граждански организации, представители на академичната общност, на съсловни, професионални, работодателски, синдикални, религиозни и други организации и среди. Резултатите от подобни обсъждания, обобщени от съответната парламентарна комисия, подпомагат работата на Народното събрание и се явяват подготвителна фаза за приемане на негови актове или за упражняване на парламентарен контрол по предвидения в Конституцията и ПОДНС ред. Анализът от своя страна може да се свързан с проучване, в т.ч. сравнителноправно, на съответния обществен или държавен проблем, с изслушване на представители на различни общности и институции и др.

Така формулирани в т. 2 от процесното решение, тези задачи на “Временната комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България” носят белезите на проучвателните парламентарни комисии. По отношение на проект за нова конституция, внесен от изискуемия брой народни представители, съгласно чл. 159, ал. 2 от Конституцията, Народното събрание е правомощно да възложи на своя временна комисия да анализира и обсъди този проект, в резултат на което да представи становище, което да подпомогне формирането на волята на законодателния орган, съгласно чл. 160, ал. 1 във връзка с чл. 159, ал. 2 КРБ. Доколкото тази комисия не внася и не предлага промени в проекта за нова конституция, то нейното създаване и дейност са конституционно допустими. Независимо от непрецизното формулиране на самото решение, както и липсата на изрично указание в наименованието на комисията, следва да се приеме, че

подобни дейности и задачи по анализ и обсъждане от една временна комисия са част от автономията на Народното събрание. Евентуалното обявяване на процесното решение за противоконституционно в неговата цялост или само в тази му част – относно “обсъждане” и “анализ” на проекта - според нас, би било прекомерна и непропорционална намеса на конституционната юрисдикция в регламентарната автономия на парламента.

5. Що се отнася до третата задача обаче, формулирана в т. 2 от процесното решение, както следва: “предлага конкретни предложения за промени” в проекта за конституция.

Институтът за модерна политика смята, че този текст е противоконституционен. Приемането на нова конституция или на решение по някой от другите въпроси, които са изчерпателно посочени в чл. 158 КРБ, е в изключителната компетентност на Великото народно събрание (ВНС). Внасянето на проект по всеки един от тях се извършва от оправомощените субекти – президентът или една втора от народните представители – в действащото Народно събрание. Това обаче е само основание за задвижване на конституционната процедура по свикване ВНС.

6. “Обикновеният” парламент може да разгледа постъпилия проект само от гледище на това дали съставлява годно основание за приемане на решение за свикване на ВНС с предвиденото в чл. 160, ал. 1 КРБ мнозинство от две трети от общия брой на депутатите. В хода на такова разглеждане в “обикновения” парламент проектът може да бъде анализиран и обсъждан, вкл. в рамките на специално излъчена временна парламентарна комисия, може да се провеждат консултации с цел формиране на необходимото мнозинство и пр. Но проектът за конституция не може да бъде изменян или допълван от Народното събрание, а още по-малко от неговат комисия, защото това е изключително правомощие на ВНС. Поради това, включването на такава задача в предмета на дейност на временната парламентарна комисия противоречи на Конституцията.

7. ЗАКЛЮЧЕНИЕ:

Предвид гореизложените съображения и конституционноправни доводи, **Институтът за модерна политика** смята, че 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.) е **частично противоконституционно**. Следва да се **обяви противоконституционност на т. 2 от процесното решение в частта ѝ “и предлага конкретни предложения за промени в него”**. Намираме, че обявяването на решението за

противоконституционно в неговата цялост би съставлявало прекомерна и непропорционална намеса на конституционната юрисдикция в автономията на парламента.

*18 ноември 2020 г.
София*

ЗА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:

Д-Р БОРИСЛАВ ЦЕКОВ