

Вх. № 342 К 1
Дата 17.11.2020г.

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ПРАВНО МНЕНИЕ

От Доц. д-р Атанас Славов

Софийски университет „Св. Климент Охридски“

На основание: чл. 20а, ал. 3 ПОДКС и
Определение по к.д. № 12 от 20.10.2020г.

Относно: искане на президента на Република България за установяване на противоконституционността 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.)

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с отправената покана да изразя правно мнение по конституционно дело № 12/2020 г., излагам следните позиции и аргументи:

Преценката относно противоконституционността 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.) следва да се извърши въз основа на конкретните конституционни принципи и норми, за които се твърди, че са нарушени, но приложени в по-широкия контекст на политическите и институционални действия от последните месеци.

1. Противоречие с принципа на правовата държава

В условията на дуалистична конституционна демокрация, в която се прави ясно разграничение между върховната власт на народа (учредителната власт) и волята на представителите и временните мнозинства в законодателното учреждение (учредена власт), както и между *висшето право* на Конституцията и обикновеното законодателство,¹ Конституционният съд е призван да брани *висшите ценности* срещу опитите те да бъдат жертвани в конюнктурни политически борби.

Упражнявайки функцията си на гарант за върховенството на конституцията, Съдът е призван да бъде *публичният разум на нацията* (по определението на Дж. Ролс), който във времена на бурни политически страсти, завладели парламента, да възстановява конституционната справедливост и законност.

Както е публично известно, в разгара на масови политически протести, искащи оставката на правителството, на главния прокурор и провеждането на предсрочни избори, след изненадващ анонс от министър-председателя, парламентарното мнозинство инициира проект на Конституция на Република България (вх. № 070-00-01 от 2.09.2020 г.).

Внасянето на 2.09.2020 г. на проект на Конституция на Република България е извършено без реален предшестваш публичен дебат, в който да участват представители на основните политически сили, без съгласуване с основни конституционните институции, без обществено консултиране с гражданското общество и академичната общност. От цялата динамика и контекст на процеса може да се направи извода, че целта на конституционната инициатива, в т.ч. и създаването на временната комисия, е преди всичко съхраняване на властта и опит да се отклони общественото внимание от протестите и техните искания.

Да се инициира цялостна промяна на Конституцията по изцяло конюнктурни и краткосрочни политически причини нарушава принципа на правовата държава, който изисква *делиберативен и инклузивен законодателен и конституционен процес*.²

¹ Дж. Ролс, Цит.съч.

² Elster, J. "Deliberation and Constitution Making". In J. Elster (Ed.), *Deliberative Democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1998, pp. 97-122.

Съществен елемент на принципа на правовата държава, установен в стандартите за върховенството на правото на Съвета на Европа (развити от Венецианската комисия), е изискването за *прозрачен, отчетен, инклузивен и демократичен процес* на приемане на закони.³ Тези принципи в още по-голяма степен следва да се считат за валидни при предлагането на съществени промени в основния закон и обществен договор на нацията – конституцията.

Именно в този първоначален, но важен публичен дебат, се извършва преценка на необходимостта, обществените очаквания, легитимните цели за предлагането на една значима конституционна промяна. Този обществен дебат трябва да предшества както формалната конституционна инициатива, така и структурирания институционален и политически дебат, свързан с обсъждането и приемането на нов конституционен текст. Цялостната липса на такъв широк и включващ дебат води до извода за извършването на един чисто формален и инструментален акт, чиито истински цели са различни от официално обявените. Лековатото отношение към върховния закон на държавата, проявено от временни парламентарни мнозинства с ерозиращо обществено доверие, е белег не само за политическа незрялост и липса на дълбоки демократични традиции, но и на сериозни патологии в политическата ни система.

Предлагането на проект на нова Конституция и създаването на временна комисия за разглеждане на проекта от един парламент и парламентарно мнозинство с изключително ниско обществено доверие, без предшестваш дебат относно необходимостта, обхвата, представителността, поставя под въпрос самата *конституционна легитимност* на това действие. Ако е нарушена легитимността, то е нарушен и принципа на правовата държава в неговия материален (съдържателен) аспект.

В практиката на Конституционния съд се споделя разбирането за *правовата държава в материален смисъл*, „чиито съществени елементи са отричане на абсолютната власт в държавата, признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности, гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез

³ Venice Commission, *Rule of Law Checklist*, Study No. 711 / 2013, CDL-AD(2016)007

разделяне, ограничаване и балансиране при упражняването на държавната власт, както и съдебен контрол" (Решение № 3/2020 г. по к.д. № 5/2019 г.). Наред с това в понятието „се влага разбирането за държава на справедливостта, където самата конституционна организация на държавната власт е обвързана с основните права като висша ценност; тяхната реализация е смисъл и цел на нейното упражняване" (Решение № 1/2005 г. по к.д. № 8/2004 г.).

Решението на Народното събрание за създаване на временната комисия противоречи и на принципа на правовата държава във *формален смисъл*, гарантиращ правната сигурност (изискването съдържанието на правния ред да е ясно, недвусмислено и безпротиворечиво - Решение № 3/2012 г. по к.д. № 12/2011 г.). Конституционният съд постановява, че понятието за „правовата държава" включва „правила за упражняването на властта" и „изискването за ясно и точно определяне на органите, техните функции и взаимоотношения" (Решение № 8 от 2012 г. по к. д. № 16 от 2011 г., Решение № 4 от 2014 г. по к. д. № 12 от 2013 г.). Като възлага функции на временната комисия, с които се излиза извън пределите на конституционно възложените правомощия на самото Народно събрание, е нарушен и принципа на правовата държава във *формален смисъл*. Конституционно недопустимо е Народното събрание да възложи функции на един свой помощен орган (временната комисия), каквито самото то няма по Конституция. Тези аргументи ще бъдат развити в цялост във втората част на становището.

Въпреки че съдържанието на проекта на Конституция не е предмет на настоящото дело, при неговия анализ може да се установи, че около 90 % от всички разпоредби са буквален препис на действащите (с променена номерация и място в проекта). От друга страна, малкото действително нови предложения не гарантират по-добра защита на ценностите и принципите на правовата държава, а съдържат влошени редакции или се възпроизвеждат съществуващи дефицити. Така например, намаляването на броя на народните представители от 240 на 120 (чл. 69 от проекта) води до ограничаване на представителността на Народното събрание, което е съществено засяга формата на управление – република с парламентарно управление. В проекта не се съдържа реален механизъм за отчетност и отговорност на главния прокурор, който остава свръховластена

фигура по отношение на цялата система на прокуратурата като председателства „Съдебния съвет на прокурорите“ (чл. 141, ал. 1 от проекта), а се избира без участието на държавния глава в неговия избор, което допълнително ограничава демократичната легитимност на институцията. Възпроизведена е липсата на мнозинство на професионалната съдийска квота в „Съдебния съвет на съдиите“, което позволява доминация на членовете, които не са избрани пряко от самите съдии. По този начин не само не се изпълняват ясни европейски стандарти и препоръки,⁴ но и се задълбочават съществуващите проблеми.

2. Противоречие с процедурата за изменение на конституцията – чл. 159 и чл. 160 от Конституцията

Конституционният законодател е уредил изрична и усложнена процедура за цялостна ревизия на конституцията или приемане на нова конституция като по този начин се защитава учредителната власт, т.е. върховната воля на народа. В правовата държава всички институции на учредените власти са обвързани от висшето право на Конституцията, включително когато се инициира процес за конституционна ревизия.

Конституционно недопустимо е Народното събрание, действайки по реда на Глава девета, да си присвоява повече правомощия от тези, които са му изрично възложени от конституционния законодател. Процедурата по инициране и приемане на нова конституция е достатъчно прецизно и ясно уредена, както по отношение на *субектите*, които имат право на инициатива (най-малко една втора от народните представители и президентът), така и по отношение на *сроковете* за разглеждане на представения проект (не по-рано от два месеца и не по-късно от пет месеца след внасянето му). Процедурата пред Народното събрание се изчерпва с приемането на *решение* да се произведат избори за Велико народно събрание с мнозинство *две трети* от общия брой на народните представители. В нито един момент от тази процедура не е предвидено, че парламентът

⁴ Venice Commission, *Opinion on the Judicial System Act*, Opinion No. 855 / 2016, CDL-AD(2017)018
Venice Commission, *Opinion on draft amendments to the Criminal Procedure Code and the Judicial System Act, concerning criminal investigations against top magistrates*, Opinion No. 968 / 2019, CDL-AD(2019)031

има правомощието да обсъжда и инициира промени във вече внесен проект на нова конституция. Това е така, защото ролята на действащия парламент е единствено *подготвителна* в процеса, а не е решаваща, т.е. *той не се трансформира в конституанта*, не упражнява функциите на ограничена учредителна власт (за разлика от процедурата по чл. 153 - чл. 155). Решаващата роля е резервирана за ВНС, съответно цялостният процес по делиберация - обсъждане и предлагане на промени в първоначалния проект - ще се случи именно в този новоизбран и легитимен представителен орган, упражняващ учредителната власт по реда на Глава девета.

Ето защо, Решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия е *противоконституционно*, тъй като *единственото нейно правомощие*, предвидено в т. 2 – „*да обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България и предлага конкретни предложения за промени в него*“, влиза в противоречие с изрични конституционни норми. Тези норми гарантират върховната учредителна власт на гражданите да изменят Конституцията по определения начин, така че да са защитени висшите принципи и ценности на правовата държава.

Абстрактно погледнато е възможен и *алтернативен подход на аргументация*, при който да се приложи *конформно тълкуване* на приетото решение като се приеме, че решението противоречи на Конституцията само в една част от възложените правомощия по т. 2 („*предлага конкретни предложения за промени в него*“). Основен аргумент в подкрепа на този подход би бил, че Народното събрание е оправомощено да *разгледа* проекта (чл. 158, ал. 2 КРБ), преди да приеме решение за свикване на ВНС. Разглеждането на един проект за нова Конституция дори на този първоначален етап предполага и *обсъждане* – по целите, обхвата, необходимостта, обществените очаквания и т.н., без обаче парламентът да има правомощие да внася промени в предложените текстове. Ако има разглеждане и обсъждане, то би било допустимо да има и временна комисия, която да подготви обсъждането както в пленарна зала, така и да стартира обсъждане в по-широк граждански и експертен формат. Да се отрече възможността за такова първоначално и необвързващо обсъждане, би означавало парламентът да се третира като „пощенска кутия“ от вносителите. Ако се приложи този аргумент, то първото предложение от формулираните

правомощия на временната комисия по т. 2 от решението - „да обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България“ следва да се приеме за съобразено с Конституцията и не следва да се обяви в цялост решението за противоконституционно.

Този алтернативен подход обаче има един съществен *дефицит*: би се основавал на допускането, че конституционната инициатива е упражнена не просто *формално валидно* от предвидения субект, но и *легитимно* – т.е. отговаря на фундаментални обществени очаквания за конституционна промяна, че цели наистина да се предизвика задълбочена дискусия по внесения проект, че действително се цели започване и завършване на един пълноценен конституционен процес (а не е просто опит да се запази властта с всички възможни средства). Тези допускания обаче не съответстват на публично известните факти и цялостен контекст, коментиран и в т. 1. от настоящото становище.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Въз основа на изложените аргументи, считам че са налице основания за обявяване на Решението на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България от 2.10.2020 г. за *противоконституционно в неговата цялост* – поради противоречие с принципа на правовата държава и с чл. 159 и чл. 160 от Конституцията от Конституцията на Република България.

17.11.2020 г.

Гр. София

С уважение!

Доц. д-р Атанас Славов