



Република България
Президент

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. No 322 КБ

Дата 13.10.2020

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

за установяване на противоконституционност на *Решение 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. и обнародвано в ДВ, бр. 86/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 и чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) се обръщам към Вас с искане да обявите за противоконституционно *Решение 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. и обнародвано в ДВ, бр. 86, 6.10.2020 г., като излагам следните мотиви:

1. Нарушение на чл. 158, т. 1, чл. 159, ал. 1 и чл. 161 от КРБ

Според т. 1 от Решението се създава Временна комисия за разглеждане на „проект на Конституцията на Република България“. В т. 2 задачата на временната комисия е формулирана така: „...обсъжда и анализира проекта на Конституцията на

Образуван
интересен
срещу
13.10.2020.
м.р. ВР-12/2020.
за разглеждане
Дис.с.с.с.

Република България и предлага конкретни предложения за промени в него“ (т.е. в „проекта на Конституцията на Република България“). Точки 3 и 4 уреждат състава на временната комисия и определят нейните членове, а т. 5 предвижда, че срокът на действие на комисията е два месеца.

Формулираната основна задача на временната комисия „да предлага конкретни предложения за промени“ в проекта за нова конституция е в нарушение на действащата конституция. Внасянето на промени в проект за нормативен акт представлява част от процеса на неговото приемане. По чл. 158, т. 1 от КРБ Великото Народно събрание (ВНС) е единственият орган, който е компетентен да приема нова Конституция на Република България, следователно и да обсъжда промени в проект за такава.

Проектът на *Решение за създаване на временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България* няма мотиви, а за неговите цели може да се заключи от изказванията на народните представители по време на обсъждане на проекта за решение в заседанието на Народното събрание от 1 октомври 2020 година. От тези изказвания става ясно, че според разбирането на депутати, които са подписали проекта за нова конституция, той не е окончателен и тепърва подлежи на преработка (вж. Стенограма от заседание на Народното събрание от 1.10.2020 г.).

Законодателният процес, регламентиран в Конституцията, в Закона за нормативните актове и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), представлява съвкупност от действия и условия в логическа последователност – всяко действие обуславя следващото. Чрез регламентирането на правото на законодателна инициатива (чл. 87, ал. 1-2; чл. 154; чл. 159, ал. 1) Конституцията възлага на точно определени субекти в точно определени моменти възможността да правят предложения за създаване, изменение или отмяна на правни норми, включително конституционни. Доколкото са конституционно установени, тези правила не подлежат на промяна с оглед волята на обикновеното парламентарно мнозинство (РКС № 2 от 2000 г., по к. д. № 2 от 2000 г.). Без съмнение, това важи и за възложеното в чл. 159, ал. 1 право на инициатива за конституционни промени от компетентността на ВНС. Конституционният ред за инициране на предложение за промени по чл. 158, т. 1-5 е установеният в чл. 159, ал. 1. Оправомощаването на временна комисия на Народното събрание да предлага конкретни предложения за промени във вече внесен проект за нова конституция на практика заобикаля този ред. По този начин Народното събрание предвижда да се произнася по въпроси, по които няма компетентност, тъй като то може да решава дали да се произведат избори за ВНС, но не и да приема решение по внесен проект, което е в правомощията на ВНС съгласно чл. 158, т. 1 и чл. 161 от Конституцията.

Всяко конституционно изменение предполага извънпарламентарен стадий за обсъждане на принципната необходимост от конституционните промени. Логиката на законодателния процес изисква това обсъждане да предхожда надлежно оформената инициатива по чл. 159, ал. 1 от КРБ. След този момент евентуалните предложения за конституционни промени могат да постъпват във формата и по реда на нова инициатива

по смисъла на чл. 159, ал. 1 или в рамките на ВНС, което е единствено компетентен по приемането на нова конституция орган.

Предпарламентарната фаза дава широк спектър от възможности да бъдат откривани конституционни решения с политически средства. Същото се толерира от КРБ и е неизменно следвана традиция във всички реализирани конституционни изменения от 1990 г. досега. Напротив, вменияването на правомощия на Народното събрание да прави предложения за промени във внесен проект, оформен като нова конституция, е пример за решаване на политически кризи чрез злоупотреба с конституционна инициатива.

В мотивите към РКС № 6 от 11.04.2012 г., по к.д. № 3 от 2012 г. Конституционният съд ясно е посочил, че Народното събрание може да прави временни комисии за проучване само на въпроси, които са от неговата компетентност: „... в духа на принципа за разделение на властите Конституцията изчерпателно определя компетентността на парламента, което идва също да покаже, че не му позволява да се вмесва или обсебва всеки аспект на управлението. Според нея основните правомощия на Народното събрание са да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол (чл. 62, ал. 1 от Конституцията), както и други изрично посочени правомощия, които влизат в тези две функции. Въобще Конституцията отхвърля представата за парламент, който притежава обща компетентност и може да се намесва в която и да е сфера на управлението. Оттук и възгледът, че няма въпрос, който парламентът не може да реши, не намира конституционна опора.“ Виждането за ролята на Народното събрание е прогласено още в РКС № 20 от 1992 г., по к. д. № 30 от 1992 г.: „... парламентът не управлява, а оставя това да прави правителството.“

По чл. 159, ал. 2 от КРБ Народното събрание има право да обсъжда проект за нова конституция, но не и да прави промени в него. Правомощието на Народното събрание да „обсъжда“ проекта трябва да се тълкува във връзка с чл. 160 от КРБ. Единственият въпрос, който Народното събрание може да обсъжда във връзка с внесен проект за нова конституция, е - дали следва да се вземе решение за свикване на ВНС, или не. Промени във внесен проект за нова конституция Народното събрание не може да прави, нито може да третира вече внесен проект като незавършен, неокончателен и тепърва да свиква форуми за обсъждане на това какви проблеми и какви решения трябва да съдържа проектът за нова конституция. Ако допуснем обратното, възниква въпросът какво ще произлезе от работата на временна комисия, която обсъжда промени в проекта за нова конституция. Би било абсурдно да се допусне, че тя ще подготви втори, коригиран проект за нова конституция, защото той ще трябва отново да бъде внасян в Народното събрание и отново обсъждан.

2. Нарушение на чл. 79, ал. 3 от КРБ

Според КРБ (чл. 79, ал. 3 от КРБ) временните комисии се избират от Народното събрание за проучвания и анкети. Те трябва да имат ясен предмет и да изследват конкретен въпрос, който попада в приложното поле на правомощията на Народното събрание. Според РКС № 6 от 11.04.2012 г., по к.д. № 3 от 2012 г. „Спецификата на

временната парламентарна комисия е свързана с факта, че тя се занимава винаги с конкретен въпрос и затова действа в рамките на определен период от време“. Същият принцип е възприет и в действащия ПОДНС, който в чл. 37, ал. 1 сочи, че временните комисии се избират по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. В цитираното по-горе Решение на Конституционния съд от 2012 г. дефинирането на целта на временната комисия като общо „усъвършенстване на законодателството“ в определена област не представлява достатъчно конкретен въпрос, който да оправдае създаването на временна комисия.

Вярно е, че при всички досегашни изменения и допълнения на КРБ е била създавана временна комисия, която е поемала водещата роля при обсъждане на предложенията и е предлагала промени във внесените проекти. Но при всички досегашни случаи Народното събрание е следвало процедурата за изменение и допълнение на действащата конституция, а не процедурата за приемане на изцяло нова конституция: това са две различни процедури, при които Народното събрание има различни правомощия. От текста на Решението на Народното събрание от 2.10.2020 г. и от дебатите във връзка с неговото приемане не става ясно какъв ще бъде предметът на изследване на създадената временна комисия и във връзка с кое точно правомощие на Народното събрание тя е създадена. От тази гледна точка приетото решение е в нарушение на чл. 79, ал. 3 от КРБ.

3. Нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ)

Решението на Народното събрание е прието на основание чл. 79, ал. 1 от КРБ, чл. 37 от ПОДНС и § 2 от Допълнителните разпоредби от ПОДНС, т.е. това са основанията за създаване на временни комисии в рамките на текущата парламентарна дейност. В текста на решението не се съдържа посочване, че основанието е някое от правомощията на Народното събрание по чл. 159, ал. 2 от КРБ, т.е. в рамките на процедура за приемане на нова конституция. Това съществено затруднява да се разбере смисълът на създадената с решението правна уредба.

Според т. 1 от разглежданото решение, „Народното събрание ... реши ... създава Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България“. Текстът е неясен, може да бъде тълкуван по няколко различни начина и не представлява валидна основа за юридически права и задължения.

От обсъждането на проекта за решение в пленарна зала на 1 октомври 2020 г. става ясно, че предметът на временната комисия е проект на Конституция на Република България, внесен в Народното събрание на 2 септември 2020 година. Той не съдържа в заглавието си думата „нова“; озаглавен е „Проект на Конституция на Република България“, но доколкото според съпровождащото писмо на вносителите правното основание за неговото внасяне е чл. 159 от КРБ във връзка с чл. 158, т. 1 от КРБ, може да се приеме, че става дума за нова Конституция на Република България. Същото може да се заключи и от текста на мотивите към проекта.

От гледна точка на синтактичния анализ на т. 1 от Решението използването на думата „конституция“ в нейната членувана форма изразява определеност. Република България има една конституция и това е приетата през 1991 г. и действаща с измененията като такава единствена Конституция на Република България. Когато се каже „проект на Конституцията“, това означава проект на действащата конституция.

Според трайно установената практика на Конституционния съд „... изискването за определеност, яснота и недвусмислие е основно за правовата държава: ако правната норма е формулирана неясно и неопределено, тя не може да постигне целта си“. (РКС № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8 от 2004 г.). Същото е потвърдено по-късно и в мотивите на РКС № 3 от 21.03.2012 г. по к.д. № 12 от 2011 г., където се казва: „Правовата държава изисква ясна и вътрешно свързана и безпротиворечива уредба“; както и в мотивите към РКС № 4 от 13.3.2018 г. по к.д. № 14 от 2017 г., според които чл. 4, ал. 1 от КРБ съдържа изискване за правна сигурност, непротиворечивост и яснота на правните предписания“.

От текста на Решението на Народното събрание, прието на 2 октомври 2020 г., не може да се изключи възможността Народното събрание да подготвя и проект за изменение и допълнение на действащата конституция. Решението на Народното събрание е неясно, съдържа двусмислие и противоречи на принципа за правовата държава, който е установен в чл. 4, ал. 1 от КРБ.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да обявите противоконституционност на *Решение на Народното събрание за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България* поради противоречие с чл. 4, ал. 1, чл. 79, ал. 3, чл. 158, т. 1, чл. 159, ал. 1 и чл. 161 от Конституцията на Република България.

Предлагам да конституирате като заинтересована институция Народното събрание.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ