

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 349 КД
Дата 20.11.2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Проф. д-р Снежана Начева

Писмено мнение по к.д. № 12 /2020г.

Уважаеми господин председател на Конституционния съд,

В отговор на отправената от Вас покана на Конституционния съд /КС/ да дам писмено мнение по предмета на конституционно дело № 12 /2020г., допуснато за разглеждане по същество, предлагам на вниманието на конституционните съдии следното:

I. Отново за Конституцията на Република България /РБ/

1. Конституцията на РБ, вече изменяна и допълвана от Народното събрание /НС/ 5 пъти в повече от 29-годишното си съществуване, в същността си беше замислена, изработена като проект и приета от VII-то ВНС като нов юридически модел на основен закон, годен за трайна ефективна реализация, разкриваща и потенциални възможности за растеж.

В този смисъл Конституцията е единна, вътрешно непротиворечива цялост от юридически норми от висш порядък за упражняване на държавната власт от народа като суверен и от добре балансиран механизъм, включващ система от държавни органи, както и органи на местно самоуправление, основана на принципа за разделение на властите – хоризонтално и вертикално.

Начинът на упражняване на държавната власт чрез приложението на тези норми – поотделно и в тяхната цялост, юридически гарантиран като единствено възможен, предполага и безспорната им добросъвестна практическа реализация във всеки случай, като съществена част от конституционната гаранция за политическата свобода на гражданите, стояща в основата на конституционния статут на човека и гражданина.

Точно политическата свобода е пряко свързана с механизма на държавната власт, а конституционната гаранция тук дава възможност за все по-убедителното утвърждаване на издигнатия във върховен в Преамбюла и развит като ангажимент на държава в чл.4, ал.2 на Конституцията принцип на правата не само на човека въобще, но и на неповторимото у всеки човек –

личността, с нейните права, нейното достоинство, нейната сигурност. Факт, неоткриваем във всяка конституция, поне засега.

Казвам всичко това, за да отклоня всякакъв опит да се вмени на Конституцията на РБ някакавъ временен или преходен по замисъл характер. За убедителност ползвам и една по-късно изречена, но достойно заявена констатация на президента Жельо Желев, две десетилетия след премането на Конституцията: "Тогава имаше неоснователни критики към Конституцията, че е комунистическа, но времето показва, че това е един нормален демократичен основен закон и в него са залегнали всички принципи на разделение на властите и целият пакет от човешки права."

2. С изискването за конституционносъобразност и въвеждането на съответния контрол, конституционно възложен на КС /чл.149, ал1, т.2/, както и с правомощията на този орган да дава задължителни тълкувания на Конституцията /чл.149, ал.1, т.1/ и да решава спорове за компетентност /чл.149, ал.2, т.3/, до голяма степен бе гарантиран един здравословен живот за конституционните норми в практиката по реализацията на основния закон, както и възможност за неговия растеж. Това прави най-общо казано управлението не само предсказуемо, но и контролируемо в рамките на своята конституционна ограниченост /кой, какво, кога и доколко може в този единен в дълбоката си същност процес/ - неща присъщи на всяка съвременна демократична конституция.

3. Едновременно с това, не само възприело и отразило достиженията на конституционната мисъл, но и извлекло поука от националния ни конституционен опит, включително и на суспендиране на Търновската конституция, беззащитна на два пъти да се противопостави на такова посегателство, поради отсъствие на юридическо основание за това в самата нея, VII-то ВНС този път реши да гарантира устойчивост и стабилост на конституционната уредба чрез Глава IX, осмислена като концепция и създадена в този си вид изцяло по време на заседанията на Комисията за изработване на проект за новата Конституция и на пленарните обсъждания. Обръщам специално внимание на този момент, тъй като в случая протоколите от съответните заседания, използвани като вторични извори по принцип при тълкуване, могат да подпомогнат оформянето на разбиране за смисъла на Глава IX и за съдържанието на някои от нейните членове.

II. Относно Глава IX – един по-различен прочит.

1. С наименованието си „Изменение и допълнение на Конституцията. Приемане на нова Конституция” тази глава се ангажира да предложи правна уредба както за условията и реда за изменения на действащата конституция,

така и за приемане на нова Конституция, като очакван елемент от предмета на конституционното тяло. Това създава основателни очаквания за вътрешната ѝ систематика, каквито не можем да намерим.

Фактически цялото внимание на конституционния законодател е съсредоточено върху разделението на ролите на НС и на появилото се тук за първи път ВНС при осъществяването на конституционни промени – както при изменение и допълнение на действащата конституция, така и при създаването на нова Конституция. Решението е заложено още в първия в тази глава член 153, който гласи: „Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание.” Каталогът на тези изключения намираме в чл.158, в който т. 1 гласи: „приема нова Конституция”.

2. В следващите текстове, всичките 5 изключителни правомощия на ВНС, дори когато някои от тях са изрично възпроизведени, са подчинени на общ режим като „проект за...или...както и за”/чл.159/, дори и в чл.161, уреждащ изискуемото мнозинство, с което ”приема решение по внесене проекти” те продължават да вървят неразграничени в своеобразния блок, в който е и приемането на нова Конституция.

Уредбата на ВНС е пестелива, което значи че то има достатъчно свобода в сферата на регламентарната си автономия като парламент, макар и *ad hoc*, състоящ се от 400 народни представители, избрани по общия ред /чл.157/, който решава само тези въпроси от Конституцията, за които е избран /чл.162, ал.1/, но в неотложни случаи изпълнява функциите и на Народно събрание /чл.162, ал.2/. Правомощия на ВНС се прекратяват, след като то се произнесе окончателно по въпросите, за които е избрано.

Като цяло структурата и правната уредба на Глава IX има за предмет двата режима за изменение и допълнение на Конституцията, осъществими от НС или от ВНС, което единствено може да приеме и нова Конституция.

Осъществените 5 изменения на Конституцията от Народното събрание и предизвиканата по повод на някои от тях юриспруденция на КС – Решение № 3/2003г., Решение № 8/2005г. и особено Решение № 7/2006г. показва, че действащата конституция е живо право, с осигурен растеж както чрез изменения и допълнения от НС, така и чрез конституционната юриспруденция като елементи на един европейски модел на съвременна правова държава.

Сега на ход е осмислянето на режимът на конституционни промени, осъществими от ВНС, провокирано от законодателна инициатива на 126 народни представители за най-силното изключително негово правомощие по

чл.158, т.1 – приемане на нова Конституция. За мен това е скок в неизвестността, чиято конституционна навигация ще бъде уточнявана по време на самия летеж.

Това е така, защото между двата режима има заложен един доста неясен, но общ за всички законодателни инициативи по правомощията на ВНС, включително и за приемане на нова Конституция, конституционен процес, развиващ се в Народното събрание на основание на чл.159 и чл.160, ал.1 и завършващ с решение, чиито последици са преди всичко за ВНС, но засягат и самия решаващ орган. Тези затруднения, досега извън вниманието на Конституционния съд, са отстранени чрез задължително тълкуване, каквото не е поискано.

III. Относно чл.159 и чл.160 в систематиката на Глава IX

1. Тези два текста, с отношение към отправеното искане до КС по чл.149, ал.1, т.2, съдържат особености, които КС не може да пренебрегне и в които би трябвало да внесе чрез попълното тълкуване по повод произнасянето си, достатъчна яснота в появилия се за първи път казус по тяхното първо приложение. Въпросната яснота е необходима и отвън конкретното произнасяне като част от осмислянето на практиката по приложението на Глава IX от действащата конституция.

Моите разсъждения по тази конституционноправна материя, извикана за живот със законодателна инициатива по чл.158, т.1, осъществена от субект по чл.159, ал.1, се подчиняват на отчитането на изискванията за логическата цялост на Конституцията както като основен закон, така и като практика по реализацията ѝ.

2. Проследени систематично, тези два текста, вклинени в частта на Глава IX, уреждаща материята ВНС-/членове 157-163/, имат и относително самостоятелно предназначение.

Започвайки логично в чл.159, ал.1 със субектите на правото на законодателна инициатива по чл.158, в алинея 2, както и в чл.160 конституционният законодател очертава един преюдициален по отношение на дейността на ВНС, което трябва да се създаде с тази цел, но задължителен процес, предизвикан от реализираната инициатива. Субекти на този процес - преюдициален и задължителен, са НС и президентът, в частта за изпълнение на решението на НС – чл.160, ал.2.

3. Народното събрание, съгласно чл.153 може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията, с изключение на предоставените в правомощията на ВНС. Но алинея 2 на чл.159 отправя към НС съответните

проекти по чл.158, които „се разглеждат от Народното събрание не по-рано от два и не по-късно от 5 месеца след внасянето.“

По същество това срочно правомощието е ново и различно за НС, но дадено му в качеството на органът, който изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията, с изключение на тези по чл.158. Големият въпрос за мен тук е: какво е предназначението на този конституционен процес, с какво се мотивира и изразява участието на НС като субект тук?

В резултат на този процес се провеждат избори за ВНС, за да може то да реализира свое правомощие по чл.158, след реализирана от субект по чл.159, ал.1 инициатива, разгледана от НС, което е взело решение за произвеждането им.

Фактически с това свое решение НС, като орган, който по принцип може да изменя и допълва Конституцията, дава зелена улица на изключението – реализация на изключителните правомощия, предоставени на ВНС, защото се е убедило, в резултат на разглеждането на предложението, в случая на проект за нова Конституция, както в конституционността на субект, реализирал инициативата, така и убедителността на мотивите за необходимостта от нова Конституция и годността на въпросния проект, във вида, в който е подаден в НС да бъде защитен в едно бъдещо ВНС. Но това означава още, че самото НС предценява за изчерпени не само собствените си възможности, но и тези на НС като институция по отношение на необходими конституционни промени в рамките на действащата конституция, ако с инициативата не се преследва друга цел.

Първата преценка е относително лесно установима, при условие, че Конституцията винаги предполага дабросъвестно упражняване на права за постигане на целта, за която са предназначени и по презумпция изключва злоупотреба с право.

За разлика от нея, втората и третата е трудна поради своята конституционна неопределеност и дори неопределимост. Единствената податка тук е прилагателното „нова“, която носи своите въпроси, предизвикващи нееднозначни отговори.

4. В този първи случай на приложение на тази конституционна материя и то в процес, различен от законодателния, макар и започващ със законодателна, но различна от чл.87, ал.1 инициатива, преценката на НС да формира временна комисия е целесъобразна, но поставената задача в частта й „да предлага конкретни предложения за промени“ в проекта за Конституция е по същество си нищожна и с това неизпълнима. Комисията, както и самото НС, не може да навлиза по същество и да прави каквито и да е промени във въпросния проект. Но не може и НС да се смята за длъжно да

вземе автоматично и формално едно решение, което е задължително предложено от разглеждане, конституционно възложено му в Глава IX като на орган по чл.153 от Конституцията. Ако Комисията, а след това и самото НС по време на съответното пленарно заседание осмисли това и цялата сериозност на последиците на своето решение, то би изпълнило очакванията на Конституцията за трезво и мъдро реализиране и на компромисите, постигнати в Глава IX чрез ВНС, в името на устойчивостта и стабилността на Конституцията за реализиране на целия ѝ потенциал като основен закон.

В това решение по чл.160, ал.1, мотивирано с разглеждането по чл.159, ал.2, стои и отговорна политическа воля на един български парламент, с право и да взема решения за произвеждане на национален референдум, както и да изменя и допълва Конституцията. Инициатори са негови народни представители и то най-малко една втора от състава му, а самото разглеждане на предложението е обвързано със срокове - не по-рано от два и не по-късно от пет месеца след внасянето му. Всичко това трябва да осигури мотивацията на решението на НС с предсказуеми последици, отчетени и поети от него като политическа отговорност чрез мнозинството от 2/3 от общия брой на народните представители, които представляват не само своите избиратели, а и целия народ в качеството си на национален представителен орган. Дано НС се окаже достойно за изпитанието, на което само се подложи и да излезе с чест от него.

Но това няма да може да се случи без яснота и по някои от въпросите, върху които разсъждавах тук, в желанието си да бъде полезна на КС при разискванията и произнасянето му по същество по к.д. № 12/2020г. Макар и ограничен от конкретното сезиране, той би могъл, както сполучливо го е правил вече, да внесе и известна яснота, необходима във връзка с практическото приложение на чл.159 и чл.160, с вложения от VII-то ВНС смисъл.

И за пореден път „да защити Конституцията от самата нея“.

Ноември 2020

Проф. Снежана Начева