

ПРАВНО МНЕНИЕ  
НА ПРОФ. Д-Р ЕКАТЕРИНА МИХАЙЛОВА

ОТНОСНО:

ОТПРАВЕНА ПОКАНА ЗА МНЕНИЕ ПО К.Д. № 12/2020 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 20 октомври 2020 г. КС е допуснал за разглеждане по същество искането 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.).

В искането се твърди, че оспореното решение е противоконституционно поради противоречие с чл. 158, т. 1, чл. 159, ал. 1, чл. 161, чл. 79, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. То е обосновано на твърдението, че като се предоставя правомощие на създадената от Народното събрание временна комисия „да предлага конкретни предложения за промени“ в проекта за нова конституция, решението на Народното събрание нарушава чл. 158, т. 1 от Конституцията. Излагат се аргументи, че тъй като по силата на тази разпоредба единствено Великото народно събрание може да приеме нова конституция, то е и единствено компетентният орган да обсъжда промени в нейния проект. Поддържа се, че предвиденото с решението правомощие на временната комисия „заобикаля“ установеният в чл. 159, ал. 1 от Основния закон ред за инициране на конституционни промени, които по силата на чл. 158, т. 1-5 от Конституцията трябва да бъдат извършени от Велико народно събрание. Вносителят посочва, че по този начин Народното събрание би се произнесло по въпроси извън неговата компетентност, тъй като съгласно чл. 158, т. 1 и чл. 161 от Конституцията, решение по внесения проект за нова конституция може да вземе Велико народно събрание. Според президента, правомощието на Народното събрание да разглежда проект за нова конституция по чл. 159, ал. 2 от Конституцията е необходимо да се тълкува във връзка с чл. 160 от Основния закон, от което следва, че единственият въпрос, който Народното събрание може да обсъжда във връзка с внесен проект за нова конституция е относно вземането на решение да се произведат избори за Велико народно събрание. Изложени са и доводи за противоконституционност на решението поради противоречието му с чл. 79, ал. 3 от Конституцията, позовавайки се на практика на Конституционния съд относно спецификата на временните парламентарни комисии. В искането се твърди също, че

поради своята неяснота и „двусмислие“ оспореното решение противоречи и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Смятам, че е основателно твърдението за нарушаване на чл. 158, т. 1, чл. 159, ал. 1, чл. 161, чл. 79, ал. 3 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

А/ Създаването на временна комисия за разглеждане на проект на Конституция на Република България е възможно единствено и само от Велико народно събрание. Аргументите ми за това са следните:

Конституцията на република България в глава девета урежда въпросите за изменение и допълнение на конституцията и приемането на нова конституция. Действащата конституционна уредба предвижда различни правни режими: а/ за изменение и допълнение на действащата конституция и б/ за приемането на нова Конституция, както и при произнасянето по въпроси от чл. 158 т. 2, т. 3, т. 4 и т. 5.

Това означава, че Конституцията разграничава приемането на нова конституция от изменение и допълване на съществуващата и по този начин се прави разграничаване между власт за изменение и допълване на конституцията и учредителна власт. Властта за изменение на конституцията е „по-слаба“ от учредителната власт. ВНС е от „типа „решаващо събрание“; то е извънредно събрание, способно и правомощно да приеме конституция“<sup>1</sup>. Самата Конституция е предвидила именно за това различен ред за изменението и допълнението на Конституцията, от този за приемането на нова Конституция. В тази посока е и Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г. (Обн., ДВ, бр. 60 от 02.08.2016 г.): „Конституцията съдържа специална глава, посветена изключително на правния статус на учредителната власт. Според българския модел, учредителната власт е възложена на специално избирана институция, натоварена изключително с упражняването на оригинерната учредителна власт – Велико народно събрание (ВНС), докато производната учредителна власт е възложена на Народното събрание.“

С приемането на Решение за създаване на Временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 86 от 6.10.2020 г.) *Народното събрание е надхвърлило своята компетентност*. Временната комисия е създадена „за разглеждане на проект на Конституцията на Република България“, както и за това да „обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България и предлага конкретни предложения за промени в него“. Тъй като към проекта за решение няма мотиви, за тях могат да се правят изводи от проведените парламентарни дебати на 1.10.2020 г. Ясно е обаче, че временната комисия е създадена не за разглеждането на законопроект за изменение и допълнение на действащата Конституция (такъв проект за закон няма внесен в Народното събрание), а за разглеждането на внесения на 2 септември 2020 г. с вх. №070-00-1 проект за Конституция на република България с вносител Даниела Дариткова и група народни представители.

Според т. 2 на Решението на Народното събрание „Временната комисия обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България и предлага конкретни предложения за промени в него.“ Такова правомощие Народното събрание няма видно от конституционните текстове. Това може да бъде направено единствено от Велико Народно събрание. Както Конституционният съд се произнесъл „разграничаването на

<sup>1</sup> Друмева, Е., Конституционно право, С. 2008, с. 157

учредителната власт от учредените власти гарантира демократичното управление<sup>2</sup>. Освен това българската конституция не разглежда парламентарното управление като „управление на парламента... Нещо повече, в духа на принципа на разделението 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, 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<sup>3</sup>.

В посока на горните съждения е и Решение № 7 София от 2006 г. по к. д. № 6/2006 г., според което „Конституцията от 1991 г. е израз на желанието на преобладаващата част от обществото страната да се нареди до напредналите по дух и икономика държави в Европа. Затова тя създава относителна недосегаемост на материята по чл. 158, като допуска изменение в тази част само от Велико народно събрание. С това тя се вписва в тенденциите някои основни нейни важни по естеството си предмети да не могат да бъдат изменяни от всяко текущо квалифицирано мнозинство. Тъкмо това съдържащо се в нея самоограничение е гаранция за нейната стабилност и за установения конституционен ред. И наистина, ако е допустимо тя да се изменя или допълва от Обикновено народно събрание, нищо няма да осигури нейното особено място в правната система на държавата. Промяна на основни нейни части *без спазване на утежнената процедура*, предвидена в чл. 158, може да я направи жертва на прибързано изменение или временни интереси. Трудно при това положение може да се легитимира политическа система, ако сторената от нея промяна на Конституцията е плод на импровизация, съглашение или криворазбран външен натиск.“

Създаването на временната парламентарна комисия със задача да „обсъжда и анализира проекта на Конституцията на Република България и предлага конкретни предложения за промени в него“ е акт, с който парламентът навлиза в правомощията на Великото народно събрание. Според КС „Конституционализмът е несъвместим с разбирането, че суверенът стои извън правото, което сам създава. Народът, като носител на суверенитета, едновременно поставя ограничения на публичните власти (учредените власти) и доброволно се поставя под действието на основния закон. Утвърждаването в конституционната практика на разграничаването на учредителната власт от учредените власти гарантира демократичното управление<sup>4</sup>.

Б/ Основателно е твърдението за нарушаване на чл. 79 ал.3 от Конституцията на република България.

Смятам, че със създаването на „временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България“ е нарушен чл. 79, ал.3 от Конституцията.

<sup>2</sup> Решение № 9 от 2016 г. по к. д. № 8/2016 г.

<sup>3</sup> Решение № 6 от 2012 г., по к. д. № 3/2012 г.

<sup>4</sup> Решение № 9 от 2016 г., по к. д. № 8/2016 г.

Аргументите ми са следните – според чл. 79 Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, като временни комисии се избират за проучвания и анкети. Според чл. 37 от ПОДНС временни комисии се образуват по конкретен повод, за проучване на отделни въпроси и за провеждане на анкети. Както отбелязах по-горе единствено в прерогативите на Велико народно събрание е да прави промени в проект за нова конституция, следователно и да проучва въпроси, свързани с новата конституция или да провежда анкети за нея. Временната комисия в 44-то Народно събрание няма правомощието да прави проучвания и анкети относно внесенния проект за нова Конституция, поради което решението е в нарушение и на чл.79 ал. 3 от Конституцията.

В/ Решението е в нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Решението за създаване на „временна комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България“ е в нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията.

Проектът за решение за създаване на временна комисия с вносител – Даниела Дариткова и група народни представители на 1 октомври 2020 г. е включен в дневния ред на Народното събрание в същия ден, без предварително да е раздаден на народните представители<sup>5</sup>.

Внесенният проект е в нарушение на чл. 88 от Правилника за организация и дейност на Народното събрание (ПОДНС) – не са спазени изискванията за предвидените в ПОДНС срокове и разглеждането на проекта от постоянните комисии на ПС. Не е спазено и изискването председателят да уведомява народните представители за новопостъпилите проекти, за техните вносител и за разпределението им по комисии.

Не може да се приеме, че внесенният проект за решение е по реда на чл. 89 от ПОДНС и не е необходимо разпределянето му на постоянните комисии, тъй като това е относимо само за решения по процедурни, организационни и технически въпроси. Според чл. 79 ал. 3 от Конституцията временни комисии се избират за проучвания и анкети, а не за технически въпроси. В случая не може да се приеме, че става въпрос за процедурен, организационен или технически въпрос, когато самото заглавие на решението е за създаването на „комисия за разглеждане на проект на Конституцията на Република България“. Явно е, че разглеждането на проект на Конституцията на Република България не е нито само процедурен, нито само организационен, а още по-малко технически въпрос. Не случайно важноста на въпроса за нова конституция е уреден в самата конституция, която е предвидила и процедурния ред за разглеждането на един такъв проект.

Неспазването на нормите на ПОДНС е равносилно на неспазването на закон тъй като според Решение 7 от 2010 г. по к. д. № 5 от 2010 г. „Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е източник на конституционното право и заема особено място в системата на източниците на правото. Характерно за него е, че той се приема не в изпълнение на закона, а пряко – в изпълнение на Конституцията (чл. 73 от КРБ)... Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е закон,

<sup>5</sup> Четиридесет и четвърто Народно събрание, Стенографски протокол, 407 з., 1 октомври 2020 г.

но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове“.

Поради горните съображения решението за създаване на временната комисия е в нарушение на принципа за върховенството на основния закон, както и принципите за правна сигурност и предвидимост, които характеризират правовата държава – чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията.