

ПОЗИЦИЯ

на

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО

относно публично оповестен на 17 август 2020 г. проект на нова Конституция на Република България

- (1) Конституцията на Република България е основата на правовата държава и гарант за правата и свободите на всички български граждани. Като основен закон на Републиката, всяка идея за промяната му следва да бъде изключително внимателно обмислена и плод на възможно най-широк обществен консенсус. Това важи с още по-голяма сила, когато се лансират идеи за приемане на изцяло нова Конституция, вместо за изменение на отделни разпоредби на сега действащата Конституция.
- (2) Водени от целите и принципите на Българската Асоциация за Европейско Право (БАЕП), сред които отстояването на европейските ценности и принципите на правовата държава, считаме за наложително да изразим нашата позиция по проекта за нова Конституция и последвалите предложения за изменения и допълнения.
- (3) Фокусът на нашата позиция, която не е изчерпателна, е върху тези аспекти от проекта и последвалите предложения за изменения и допълнения, които имат пряко отношение към правото на ЕС (включително и Хартата на Основните права на Европейския съюз ("ХОПЕС")) и Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи ("ЕКЗПЧОС").

1. Устойчивостта на Конституцията като белег за зрелостта на демокрацията

- (4) Развитите западни демокрации уважават и пазят конституционните си традиции. В исторически план необходимостта от приемане на изцяло нова Конституция се обуславя при кардинална промяна на формата на държавно управление или държавно устройство – напр. при отмяна на монархията и провъзгласяване на република, при замяна на парламентарната форма на управление с президентска, при преминаване от унитарна към федерална държава, при промяна в официалния език на държавата и т.н.. Извън тези хипотези, водещите западни демокрации въвеждат отделни конкретни изменения на действащите им Конституции, като по този начин гарантират стабилността на правовия ред.

- (5) Развитите западни демокрации се гордеят с дълголетие на действащите им конституции. Действащата Конституция на САЩ датира от 1787 г. Конституцията на Нидерландия е приета през 1815 г., на Белгия през 1831 г., а тази на Люксембург през 1842 г. След Втората световна война, редица западни демокрации приемат нови Конституции, наложени от преминаването от авторитарен режим към демократична форма на управление, като например Италия, чиято действаща Конституция е приета през 1947 г. и Германия, чиято Конституция датира от 1949 г. В Германия дори обединението на Източна и Западна Германия не оправдава приемането на нова Конституция. Френската конституция е приета през 1958 г., с което бележи началото на Петата република, която заменя парламентарната форма на управление с президентска (понякога дефинирана като „полу-президентска“).
- (6) Опитът на държавите от Централна и Източна Европа също показва стремеж към устойчивост на конституционния ред. Почти всички те, както и България, приемат нови конституции скоро след демократичните промени от края на 1980-те години. Тези Конституции остават в сила и до днес – Конституцията на Литва и Хърватия датира от 1990 г., на Румъния, Словения и България от 1991 г., на Чехия, Словакия и Естония от 1992 г., а през 1993 г. Латвия въвежда в сила отново конституцията си от 1922 г.
- (7) Всички тези Конституции търпят през годините отделни конкретни изменения, но не и отмяната им.
- (8) Съществуващата Българска Конституция, приета през 1991 г., е заимствана от няколко все още действащи европейски конституции, сред които тези на Германия, Испания, Италия и Гърция, които и до днес фигурират сред образците на съвременния конституционализъм.
- (9) Предложеният проект за нова Конституция не съдържа обосновка за причините - напр. настъпили дълбоки социални или структурни промени или същностни промени в ценностните нагласи - които налагат приемането на изцяло нов основен закон, вместо евентуално изменение на отделни разпоредби на сега действащата Конституция. Проектът не предлага промяна във формата на държавно устройство и държавно управление. Повечето изменения са по-скоро второстепенни и при всички случаи не налагат приемането на изцяло нова Конституция. Промяната в броя на народните представители сама по себе си не е промяна във формата на държавно управление и устройство, която да оправдае отмяната на сега действащата Конституция и замяната ѝ с нова такава.
- (10) При тези обстоятелства считаме, че идеята за приемане на изцяло нова Конституция подкопава устоите на крехката българска конституционна традиция, изглежда

необоснована и неоправдана с оглед предлаганите в проекта промени. Тя също така изглежда в разрез с конституционните традиции на развитите западни демокрации.

2. Избраният законодателен подход

- (11) Избраният подход за изготвянето на Проекта за нова Конституция не съответства на възприетите практики в държавите-членки на ЕС, които изискват максимална прозрачност и представителност при изготвянето му, с оглед значимостта на предлагания инструмент и отговорността на законодателите, заели се с неговата изработка.
- (12) С оглед значимостта на предлагания документ, а именно изготвянето на нова Конституция на държава-членка на ЕС, считаме, че е наложително да бъде осигурено най-високо ниво на прозрачност, публичност, обществено участие и експертно обсъждане на представените проекти и предложения от най-ранен етап. Това включва, наред с други, обосноваване на достигнатата висока степен на обществено съгласие за нов основен закон, както и разясняване на обществеността на причините, довели до изготвянето на проекта, неговите автори, процесът довел до реализирането на проекта, както и съображенията за изготвяне на изцяло нова Конституция, а не изменение на вече действащата Конституция.
- (13) За да се подсигури съответствието на Проекта и на предложенията за допълнение и изменение с Правото на ЕС, ЕКЗПЧОС и препоръките на Венецианската комисия, е препоръчително всички предложения да бъдат придружавани с оценка за съответствието им с правната рамка на ЕС.

3. Значимостта на основаните права и свободи

- (14) Проектът за нова Конституция не отразява значимостта на основните права на човека, доколкото Правото на ЕС и ХОПЕС ги регламентират като неотменна част отДФЕС. В действащата Конституция те фигурират в глава втора, а в проекта се появяват едва в глава девета. По същество текстовете на действащата Конституция, които регламентират участието на България в ЕС и достиженията на върховенството на закона - принципът на правовата държава, ведно с гарантирането на живота, достойнството и правата на личността; участието на България в изграждането на Европейския съюз; върховенството и прякото действие на Конституцията; редът за ратифициране на международни договори, вместо на своето челно място, в Проекта на основен закон са изпратени в последната му глава.
- (15) Поради липсата на мотиви към Проекта за основен закон не става ясна волята на предложителите за подобен вид фундаментална промяна. Макар и на пръв поглед по-

скоро козметична – доколкото едни разпоредби се изместват от началото на Конституцията в нейния край – подобна промяна е смущаваща. В съвременните конституции правата на човека намират израз в самото начало на конституционния текст, заради тяхното ключово място в исторически и обществен план и най-малкото поради значението на Конституцията като обществен договор между народа и властта. Такъв бе подходът и на Конституцията за Европа, независимо от това, че този акт остана неприет.

- (16) Така тази промяна би могла да бъде изтълкувана като омаловажаване на основните права и свободи на гражданите, вместо разширяването и засилването им, напр. с включването на правата от четвърто и пето поколение (т. нар. екологични и информационни права), както и на някои от основните права, залегнали в Хартата на основните права на Европейския съюз (ХОПЕС), като правото на достъп до документи и правата на детето.

4. Относно правото на законодателна инициатива на съдебните съвети

- (17) Правото на законодателна инициатива на съдебните съвети на прокурорите и съдиите е принципно несъвместима с принципа на разделение на властите.
- (18) БАЕП не познава развита демокрация, в която прокурорите или съдиите да разполагат с право на законодателна инициатива.

5. Уреждане на института на индивидуалната конституционна жалба

- (19) С Проекта се прави предложение за въвеждането на механизма на индивидуална конституционна жалба. Само по себе си това предложение отговаря на съвременните конституционни тенденции в Европа и би могло да благоприятства защитата на правовата държава и законността. Неяснотата на предлагания текст обаче рискува този механизъм да остане неефективен и неработещ.
- (20) Не е изследван опитът на редица европейски държави - Латвия, Полша, Германия, Франция в частта касаеща индивидуалната конституционна жалба, като предложеният вариант в проекта рискува практически да доведе до блокиране на институцията, а оттам и до множество спрени производства пред касационните инстанции, което пък неминуемо би могло да създаде проблеми относно разумната продължителност на съдопроизводството.

6. Предлаганата отмяна на институцията на Велико Народно Събрание

- (21) БАЕП напомня, че институцията на Великото Народно Събрание (ВНС) е въведена с Търновската конституция през 1879 г. Оттогава са се състояли седем ВНС, пет от които по времето на третото българско Царство. ВНС е гаранция за стабилност на правовия ред, доколкото възпрепятства конюнктурни изменения, при всяка смяна на властта, на основния закон на държавата.
- (22) ВНС е плод на над 140 години конституционна традиция в България, доказала своята зрялост през превратностите на времето и допринесла за стабилността на правовия ред в държавата.
- (23) БАЕП призовава за мяра, историческа зрялост и уважение към българската конституционна традиция при обсъждане на идеята за отмяна на институцията на ВНС, обосновката на която и до днес остава неясна.

7. Повечето от останалите предложения не изискват нова Конституция

- (24) Повечето от останалите предложения не налагат приемане на нова Конституция. Няма пречка някои от тях да доведат до изменения на конкретни текстове на сега действащата Конституция по предвидения в нея ред.
- (25) БАЕП също така изразява тревогата си от някои тиражирани идеи за промяна в Конституцията, като например въвеждането на образователен ценз за упражняване на правото на глас. Подобна идея е крайно неприемлива и влиза в пряко противоречие с правото на ЕС и модерната конституционна демокрация.

8. Извод

- (26) Съставянето на конституционен текст изисква висш професионализъм, зрялост и уважение към конституционната традиция. Никое от предложените изменения не налагат приемането на изцяло нова Конституция.
- (27) Редица от предложените промени са необосновани, неясни, а някои от тях са неприемливи, доколкото влизат в разрез с основни принципи на правовата държава и достиженията на съвременния конституционализъм.