



ПРОКУРАТУРА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ГЛАВЕН ПРОКУРОР

Изх. № 5360/2010 г.
София > 0144. 2010 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 17/2010 г.

НА ОСНОВАНИЕ: чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията
на Република България

ОТНОСНО: Искане за установяване на противоконституционност на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение на Закона за националния архивен фонд (обн., ДВ, бр. 59 от 31.07.2010 г.).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

В съответствие с предоставената ми възможност с Ваше определение от 12.10.2010 г. по горесцитираното дело, представям следното становище.

Искането до Конституционния съд за обявяване противоконституционност на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ (ДВ, бр.59/2010 г.) е допустимо и по същество основателно.

Законът за изменение на ЗНАФ е приет от 41-ото НС на 21.07.2010 г. и е обнародван с Указ № 216 на Президента на Р България от 28.07.2010 г. в Държавен вестник, бр. 59/31.07.2010 г.

Атакуваният параграф 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ постановява, че законът влиза в сила от 12 юни 2010 г., т.е. преди още законът да е бил приет от НС, преди да е обнародван, което е житейски и правен абсурд. С определение от 12.10.2010 г. КС е допуснал за разглеждане направеното искане от 54 народни представители.

1. Твърди се, че разпоредбата на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ противоречи на чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Искането на 54-те народни представители е основателно и е налице противоречие с чл. 5, ал. 5 от Конституцията.

Атакуваният пред Конституционния съд § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ (обн. ДВ, бр. 59/31.07.2010 г.) предвижда, че законът влиза в сила от 12.06.2010 г., т.е. преди обнародването му (а дори и преди приемането му от НС). В това се състои противоречието с чл. 5, ал. 5 КРБ.

Влизането в сила на нормативните актове, съгласно чл. 5, ал. 5 КРБ, винаги е след обнародването - по правило три дни след него, освен ако в тях е определен друг срок. Този друг срок (по-кратък или по-дълъг от три дни) също е след обнародването. Неговото минимизиране може да е след деня на обнародването не и преди това.

Сроковете в правото (вкл. и в конституционното право) са еднопосочно линейнопостъпателно (а не възвратно) определени. И не би могло да бъде иначе. Смисълът на обнародването е държавните органи и правните субекти да бъдат запознати със съдържанието на закона, за да съобразят и нагодят към него своето поведение. Това би било невъзможно, ако законът влезе в сила преди да бъде обнародван.

В практиката си Конституционният съд и друг път е вземал отношение по тези въпроси. С определението си по к.д. № 10/1994 г. от 28.07.1994 г. Конституционният съд е приел, че „моментът на влизане в сила“ е юридически осезаем предмет на спора по това дело и е разгледал това понятие в два аспекта:

а/ действие на закона/ЗСВ/ във времето, включително и началото на действието на закона в неговата цялост, и

б/ разполагането /инкадрирането/ на този закон в системата на нормативните актове, които уреждат същата материя - структура и взаимодействие на съдебните органи, правилата относно гражданския, наказателния и административния процес.

В настоящия случай ни интересува хипотезата по б."а". По същество в Решение № 7/1994 г. по цитираното к.д. № 10/94 г. КС посочва, че съгласно чл. 5, ал.5 от Конституцията законите и другите нормативни актове „влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е предвиден друг срок“. Изискването за влизане в сила на даден нормативен акт е първо той да бъде обнародван в Държавен вестник. Защото влизането в сила на закона

означава, че той става задължителен и трябва да започне процесът на реализацията му. Няма как, невъзможно е, правна норма да е задължителна и да се прилага, без да е известна (обявена, обнародвана).

Може да се приведе и още един аргумент за противоконституционност на атакуваната разпоредба, като се изхожда от същността и действието на изменителните закони. Правното действие на закона за изменение на друг закон, неговата юридическа нормативност и правна задължителност се свеждат само до въвеждане на промяната в норменото съдържание.

Противоконституционно е да влиза в сила промяна на закон преди обнародването на промяната. Тук важат същите съображения, изложени по-горе, но на плоскостта на изменението. В този ред на мисли може да се стигне до абсурдната ситуация законодателят да обяви влизане на сила на изменение на закон и преди влизането в сила на самия закон.

Поради изложеното, КС следва да се обявяви за противоконституционна разпоредбата на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ поради противоречие с чл. 5, ал.5 от Конституцията (а по същество това е противоречие и с чл. 4, ал. 1).

2. Твърди се, че разпоредбата на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ противоречи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Считам, че това твърдение е основателно.

Изложеното в т. 1 е достатъчно за прогласяване на противоконституционността и КС не следва да търси допълнителни мотиви за противоконституционност, свързани с твърденията в искането за нарушение на чл. 4, ал. 1 и чл. 151, ал. 2 КРБ. В практиката си КС застъпва разбирането, че обезсилената веднъж (на едно основание) разпоредба престава да съществува, не е вече част от действащото законодателство, поради което тя не може отново да бъде оспорвана на друго основание. Ето защо КС, след като установи противоконституционността на една разпоредба на едно основание, не се произнася по останалите искания за установяването на противоречието и с други норми на КРБ (виж Решение № 19/1997 г. по к.д. № 13/97 г., Решение № 9/1998 г. по к.д. № 6/98 г. и др.).

Но това е валидно за КС. Заинтересованите страни по дадено конституционно дело следва да вземат отношение по всички искания, доколкото не е известно какво ще реши КС по всяко от исканията.

По отношение на противоречието на атакуваната разпоредба с чл. 4, ал. 1 КРБ, прогласяващ принципа на правовата държава, с пълна сила важат доводите, посочени в т. 1. Установяването на противоречие с разпоредба на основния закон в една държава - Конституцията, винаги е сигурен белег за нарушаване на принципа на правовата държава.

Нарушението на принципа за правовата държава се потвърждава и от изложеното в т. 3 за други нарушения на Конституцията. Фактически с приемането на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ Народното събрание проявява незачитане към решение на КС и опит, в нарушение на Конституцията, да го

игнорира. Но КС в Решение № 24/12.12.1995 г. по к.д. № 30/1995 г. е постановил, че: "... възпроизвеждането на такива разпоредби (които вече са били обявени за противоконституционни от КС) в нов акт на парламента представлява незначитане на решението на КС и на неговите правни последици. Незачитането засяга един от основните принципи, залегнал в чл. 4, ал.1 от Конституцията, който прокламира, че Република България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите в страната."

3. Твърди се, че разпоредбата на § 16 от ПЗР на ЗИЗНАФ противоречи на чл. 151, ал. 2 от Конституцията.

Считам, че това искане е основателно.

Разпоредбата на § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ противоречи на чл. 151, ал. 2, изр. 2 от Конституцията. Тя не позволява на Решение № 8 /27.05. 2010 г. на Конституционния съд по к.д. № 2/2010 г. да влезе в сила 3 дни след обнародването му в Държавен вестник, както повелява чл.151, ал.2, изр.2 КРБ. Никакъв акт на Народното събрание не може да попречи на изпълнението на тази конституционна разпоредба, която пряко и императивно определя обнародването на решенията на КС в Държавен вестник и тяхното влизане в действие 3 дни след обнародването им. Толкова повече, че оспорваният § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ "заварва" във времето съществуването на посоченото решение на КС, което е било обнародвано в Държавен вестник далеч преди обнародването на оспорвания закон.

С § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ е нарушен и чл.151, ал.2, изр.3 КРБ. Съгласно тази конституционна разпоредба: "Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението (на Конституционния съд) в сила." Разпоредбата на § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ като предвижда, че оспорваният закон влиза в сила на 12 юни 2010 г. не е позволил обявеният за противоконституционен закон да не се прилага, както изисква чл.150, ал.2, изр.3 КРБ.

С приемането на § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ парламентарното мнозинство в Народното събрание е нарушило правото си да придава обратна сила на закона, като е избрало датата 12 юни 2010 г. Тази дата е 49 календарни назад от датата на която е обнародван в Държавен вестник приетия ЗИЗНАФ (31 юли 2010 г.). Определянето на тази дата е довело до блокиране изпълнението на Решение № 8/27.05.2010 г. на КС, обнародвано в Държавен вестник, бр.43 от 8 юни 2010 г. и съгласно чл.151, ал.2, изр. 2 КРБ след 3 дни е влязло в сила. "След 3 дни" от 8 юни 2010 г. е 12 юни 2010 г. Съпадението в датите, според вносителите на искането пред КС, съзнателно е търсено и "намерено", за да се обезсили действието на Решение № 8 на КС от 27 май 2010 г. Това не отговаря и на идеята на чл.5, ал. 5 КРБ за определяне на друг срок за влизане на закона в сила след неговото обнародване в Държавен вестник.

Решение № 8 на КС от 27 май 2010 г., както и всички решения на КС, са задължителни за всички граждани и държавни органи, включително и за Народното събрание. Техният задължителен характер, макар и изрично да не е предвиден в Конституцията, следва недвусмислено от нейните разпоредби и от положението на Конституционния съд. Съгласно чл.5, ал.1 КРБ: "Конституцията е върховен закон" и другите закони не могат да ѝ противоречат. Това е и дълбокото конституционно основание за задължителната сила на решенията на КС по чл.149, ал.1, т. 2 КРБ, каквото е и решение № 8 на КС от 27 май 2010 г., чието обезсилване противоконституционно се постига с разпоредбата на § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ.

С § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ се нарушават конституционните правомощия на КС и се блокира дейността му по чл.149, ал.1, т. 2 КРБ. А исканията по чл.149, ал.1, т. 2 КРБ заемат основно място в дейността на конституционната юрисдикция. По този начин се проявява незачитане на дейността на Конституционния съд и неговото особено място в държавното устройство - на специализиран висш държавен орган, овластен от Конституцията да бди за нейното спазване, като основа на правовата държава и да обявява за противоконституционни по чл.149, ал.1, т. 2 КРБ и актове на Народното събрание (закони, решения, декларации и обръщения). Всяко посегателството върху неговите функции е нарушение и на върховенството на Конституцията (чл.5, ал. 1 КРБ) и на принципа за правовата държава (абз. 5 от Преамбюла и чл.4, ал.1 КРБ).

Параграф 16 ПЗР на ЗИЗНАФ е от естество да създаде напрежение между висши държавни органи, което не укрепва, а уронва стабилността на правовата държава и на държавността.

Някои от доводите на вносителите на искането не могат да бъдат споделени. Такова е например твърдението, че обнародването на законите от Президента на републиката е част от и продължение на законодателния процес (с. 3 от Искането). Това е спорен в доктрината въпрос, който засяга чл.5, ал. 5 и чл.98, т. 4 КРБ. Той би могъл да бъде предмет на самостоятелно нормативно тълкуване по чл.149, ал.1, т.1 КРБ, а не на инцидентно произнасяне в рамките на производството по чл.149, ал.1, т. 2 КРБ.

Не може да се сподели и твърдението, че задължителният характер на решенията на Конституционния съд се основава на разпоредбата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд (с.3 от Искането). Той не би могъл да бъде използван като основание за противоконституционност, защото се съдържа в закон, а не в конституционна разпоредба, както изисква чл.149, ал.1, т. 2 КРБ. Но това са странични въпроси, по които Конституционният съд, ако прецени може да вземе отношение в мотивите си. Но те не разколебават основателността на главното искане за обявяване на § 16 ПЗР на ЗИЗНАФ за противоконституционен.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Ви моля, да уважите искането на народните представители и да обявите за противоконституционна разпоредбата на § 16 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение на Закона за националния архивен фонд (обн., ДВ, бр. 59 от 31.07.2010 г.), като несъобразена с чл. 4, ал.1, чл. 5, ал. 1 и ал. 5, чл. 151, ал.2, изр.2 и изр. 3 от Конституцията.

С УВАЖЕНИЕ
ЗА ГЛАВЕН ПРОКУРОР
КОМЕН СИТНИЛСКИ

