



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 5 за 2003 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 18 март 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 5 за 2003 г., към което са присъединени конституционни дела №№ 7 и 8 за същата година, образувани по искане на:

- 50 народни представители от XXXIX Народно събрание;
- 56 народни представители от XXXIX Народно събрание;
- президента на Република България.

С исканията е оспорена конституционносъобразността на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ДВ, бр. 20 от 2003 г.) както изцяло, така и на отделни негови разпоредби. Поддържа се, че текстовете на закона противоречат на чл. 4, чл. 8, чл. 18, чл. 19, ал. 2, чл. 56, чл. 62, чл. 81, ал. 1 и 2, чл. 88, ал. 1, чл. 101, ал. 2, чл. 117, ал. 1, чл. 120, чл. 121, чл. 125 и чл. 127, ал. 3 от Конституцията.

1. Относно твърдението за противоречие на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ЗИДЗПК) на чл. 4, чл. 81, ал. 2 и 3, чл. 88 и чл. 101, ал. 2 от Конституцията (т. 1 и т. 6 от искането на групата от 50 народни представители)

Според групата от 50 народни представители ЗИДЗПК бил приет в грубо нарушение на чл. 81, ал. 2 и 3 и чл. 101, ал. 2 от Конституцията, тъй като:

- при първото гласуване на законопроекта на 30 януари 2003 г. 9 народни представители, гласували "за" законопроекта, не били участвали в гласуването и не били в страната;

- при гласуването на законопроекта на 27 февруари 2003 г. след връщането му за ново обсъждане от президента на Република България отразеното в стенографския протокол, че 125 народни представители били гласували "за" законопроекта, не отговаряло на действителността.

Според данните в стенографските протоколи и при двете гласувания е било налице изискваното от чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията мнозинство за провеждане на заседания и за приемане на закона. Стенографските протоколи на Народното събрание са официални документи, които служат за установяване на мнозинството и на участвалите в заседанието и гласуването народни представители. Такъв извод следва от разпоредбите на чл. 60 от Правилника за организация и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и на чл. 12 от Финансовите правила по бюджета на Народното събрание, които са приложение към правилника. След като данните от стенографските протоколи и разпечатките от гласуването сочат, че е било налице необходимото мнозинство, твърденията на групата народни представители са недоказани и съответно неоснователни. Ако те считат, че данните в стенографските протоколи са неверни, те следва да поискат поправка в протокола при условията и по реда на чл. 61 от ПОДНС или да оспорят истинността на стенографския протокол като неверен. Конституционният съд не е орган, който се произнася по спорове относно истинността на документи. Стенографските протоколи са актове на Народното събрание и само Народното събрание може да прави констатации за съдържанието на протоколите и верността на данните в него.

В такъв смисъл е и посоченото в мотивите на Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по конституционно дело № 34 за 1998 г., в които се казва:

"Конституционният съд многократно е приемал, че преценката за конституционност на процедурата по гласуване и приемане на актовете на Народното събрание може да се основава само на стенографските протоколи за заседанията на парламента. Конституционният съд не може да открива производство по оспорването им. **Стенографските протоколи са официални документи на Народното**

събрание и имат доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, включително и за броя на присъстващите в пленарната зала народни представители (кворум). Тези констатации могат да бъдат правени само от парламента (Решение № 3 от 1993 г. по к. д. № 2 от 1993 г.; Решение № 18 от 1995 г. по к. д. № 16 от 1995 г.; Решение № 25 от 1998 г. по к. д. № 22 от 1998 г. и Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г.)”

В искането на групата от 50 народни представители се твърди също, че след като в Народното събрание имало четири законопроекта за изменение и допълнение на ЗПСК, в грубо нарушение на законодателния процес и по-конкретно на чл. 68 от ПОДНС бил поставен на разглеждане и “противоконституционно приемане” само оспореният законопроект.

И по този въпрос Конституционният съд е имал многократно поводи да се произнесе в смисъл, че неспазването на изискванията на ПОДНС не може да бъде основание за оспорване на конституционносъобразността на приетия закон. Така например в Решение № 3 от 1995 г. по конституционно дело № 6 за същата година се казва, че обстоятелството, че чл. 73 от Конституцията предвижда изрично създаването на ПОДНС, не придава на правилника конституционен характер и разпоредбите му не стават и не са конституционни норми. Все в същото решение Конституционният съд е посочил, че не намира основание да изостави разбирането си, изразено по конституционно дело № 17 за 1991 г., че преценката за конституционносъобразност съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да бъде дадена единствено с оглед на това дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури. След като разпоредбите на ПОДНС не представляват конституционни норми, то нарушаването им не води до противоконституционност. Именно по тези съображения Конституционният съд в константната си практика приема, че нарушенията на ПОДНС са без значение за решаване на делото и не обсъжда в мотивите на решенията си дали тези правила са били нарушени.

В искането не се сочат други аргументи и доводи, различни от обсъдените дотук, обосноваващи твърденията за нарушение на чл. 88 от Конституцията при приемането на ЗИД ЗПСК, както и нарушението на чл. 4.

С оглед посоченото считаме, че ЗИД ЗПСК не противоречи на чл. 4, чл. 81, ал. 2 и 3, чл. 88 и чл. 101, ал. 2 от Конституцията на Република България.

2. Относно твърденията за противоречие на чл. 35е от ЗПСК с чл. 4, чл. 56, чл. 57, чл. 117, чл. 120, ал. 2 и чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България (т. 2 и 3 от искането на групата от 50 народни представители, т. 2, 3 и 4 от искането на президента на Република България, т. 1 от искането на групата от 56 народни представители)

Според исканията чл. 35е от ЗПСК, с който се изключвал всякакъв съдебен контрол както по Закона за Върховния административен съд, така и по Закона за административното производство, нарушавал основни конституционни принципи, върху които се основава демократичното функциониране на обществото, включително принципите на правовата държава (чл. 4 от Конституцията). Твърди се също, че след като се отнемал изцяло съдебният контрол, и то за един широк кръг обществени отношения, съдебната власт се лишавала от възможността да изпълнява конституционните си функции по чл. 117 от Конституцията.

Съгласно чл. 120, ал. 2 от Конституцията гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Съответно чл. 56 предвижда, че всеки гражданин има право на защита, когато са нарушени негови права или законни интереси.

Правото на защита на гражданите, предвидено в чл. 56 от Конституцията, е понятие, значително по-широко от правото на съдебно обжалване. Правото на защита включва цялата действаща система от правни норми и институции, създадени за прилагането на тези норми, които трябва да осигурят опазването на правата и законните интереси на гражданите. Поради това изключването на правото на жалба пред съда срещу определени административни актове, което Конституцията изрично допуска в чл. 120, ал. 2, не е достатъчно, за да обоснове нарушаване на конституционното право на защита по чл. 56. Напротив, възприемането на твърдението, че изключването на съдебното обжалване по отношение на административни актове е нарушение на чл. 56 от Конституцията, би обезмислило разпоредбата на чл. 120, ал. 2 от Конституцията, който изрично предвижда подобна възможност.

По аналогичен начин се поставя и въпросът относно твърденията за противоречие на чл. 35е от ЗПСК с чл. 4 от Конституцията, прогласяващ принципа на правовата държава, и чл. 117, установяващ функциите на съдебната власт. Член 120, ал. 2 от Конституцията е действащ конституционен текст и неговото прилагане не може да бъде оспорвано с аргументи за противоречие с други конституционни текстове.

С оглед посоченото считаме, че преценката за конституционност на чл. 35е от ЗПСК, който ограничава процесуалното право на жалба срещу изброените в текста актове, следва да се извърши единствено с оглед разпоредбата на чл. 120, ал. 2

от Конституцията, съгласно която гражданите и юридическите лица могат да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон.

В мотивите на Решение № 3 на Конституционния съд от 2002 г. по конституционно дело № 11 за същата година се казва:

“Правото на законодателя да изключи със закон определени административни актове от съдебно обжалване не се оспорва от КС. В Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. (ДВ, бр. 110 от 1997 г.) той е казал изрично, че тъй като в Конституцията не се съдържат критерии, които да поставят под условие това правомощие на НС, въпросът е "в сферата на законодателната компетентност".

В практиката си Конституционният съд нееднократно се е произнасял, че възможността за изключване на съдебния контрол върху административните актове, предоставена на законодателя с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, е изключение и следва да се тълкува и прилага ограничително (Решение № 18 от 1997 г. по конституционно дело № 12 за същата година, Решение № 5 от 1997 г. по конституционно дело № 25 за 1996 г. и др.) Също нееднократно Конституционният съд се е произнасял и относно границите, в които може да бъде прилагано изключението, предвидено в чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 5 от 1997 г. по конституционно дело № 25 за 1996 г. е посочено, че **“...законодателят може да установява изключения от съдебния ред за обжалване на административните актове само тогава, когато това изключение не накърнява конституционно признати основни права и свободи на гражданите, или когато друга, по-висша, но изрично конституционно прогласена ценност трябва да бъде приоритетно защитена (такава е например сферата на националната сигурност)”. В същия смисъл се е произнесъл Конституционният съд и в Решение № 22 от 1998 г. по конституционно дело № 18 за същата година, като е приел, че при прилагането на изключението по чл. 120, ал. 2 от Конституцията, **законодателят е ограничен само от изискването да не наруши основни конституционни принципи на правовата държава и защитата на основните човешки права.****

Все в тази връзка в мотивите на Решение № 3 от 2002 г. по конституционно дело № 11 за същата година Конституционният съд приема, че:

“В поредицата посочени решения, които утвърждават правото на съдебен контрол върху административните актове, не се засяга проблемът за националната сигурност и дали тя или друга конституционна ценност трябва да бъде предпочетена. При оспорените разпоредби на ЗЗКИ се поставя именно този въпрос. Следва да се има предвид, че няма конституционно гарантирано право на достъп до класифицирана информация, което да бъде защитено с акцесорното право на съдебно обжалване. Доколкото в случая може да се говори за "право на достъп" в смисъл на субективно право, то е създадено по силата на закона, предоставя се само на определени лица (чл.

3 ЗЗКИ), при наличието на определени условия (чл. 36 - 42 ЗЗКИ) и след завършването на законова процедура (чл. 43 - 69 ЗЗКИ).”

Считаме, че преценката на конституционността на чл. 35е, извършена на основата на мотивите в решенията на Конституционния съд, дава основание да се направи извод, че чл. 35е от ЗПСК е съобразен изцяло с чл. 120, ал. 2 от Конституцията, тъй като:

- изключените от съдебно обжалване актове не засягат основни човешки права и основни конституционни принципи на правовата държава;

- изключените от съдебно обжалване актове са свързани с приватизацията на предприятия от значение за националната сигурност;

- изключването на правото на съдебно обжалване е извършено изрично със закон и се отнася до изчерпателно изброени в закона актове.

Преди всичко изключените от съдебно обжалване актове не засягат основни човешки права и основни конституционни принципи на правовата държава. Тези актове се отнасят до приватизацията на определени предприятия, т.е. до продажбата на държавно имущество – притежаваните от държавата акции в тези предприятия. Не може да се обоснове и подкрепи твърдението, че участието в приватизацията или придобиването на държавно имущество е основно конституционно право на гражданите или че ограничаването на съдебното обжалване на актовете, свързани с приватизацията, нарушава основен конституционен принцип. Възможността за участие в приватизацията или възможността на едно лице да бъде купувач на държавно имущество не е от категорията на основните човешки права и на тази възможност не съответства конституционно задължение за държавата да допусне всеки желаещ до участие в приватизацията и да сключи на всяка цена договор за продажба на имуществото си. В този смисъл за правото на участие в приватизацията и правото да се придобива държавно имущество важи всичко посочено в цитираното по-горе Решение № 3 на Конституционния съд от 2002 г. – няма конституционно гарантирано право на участие в приватизацията, нито конституционно гарантирано право да се придобива държавно имущество, което да бъде защитено с акцесорното право на съдебно обжалване.

Довод в подкрепа на твърденията в исканията не може да бъде обоснован и с факта, че тези актове са от значение за правото на собственост на гражданите, което е конституционно защитено. Всички актове по чл. 35е от ЗПСК се издават в процеса на подготовката на приватизационната сделка и преди сключването на договор за покупко-продажба, по силата на който купувачът придобива конституционно защитеното право на собственост. Следователно не би могло да се твърди, че актовете по чл. 35е от ЗПСК

могат да засегнат правото на собственост на гражданите и юридическите лица, тъй като до сключването на приватизационния договор правото на собственост е на държавата, а няма административен акт, изключен от съдебно обжалване с оспорения законен текст, който да се издава след сключването на договора.

Не споделяме посоченото в искането на президента на Република България, че с чл. 35е се засягала разпоредбата на чл. 57 от Конституцията, която прогласява неотменимост на основните права на гражданите. Действително, както се сочи в искането, участниците в приватизацията имат достоен за защита интерес срещу нарушения на процедурата – на практика всеки интерес на гражданите, чието удовлетворяване не води до накърняване на чужди права, е достоен за защита. Това обаче не означава, че всеки достоен за защита интерес е равнозначен на основно конституционно право и че изключването на съдебното обжалване на определени административни актове на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията е допустимо само ако интересът на гражданите или на юридическите лица от отмяната на административния е такъв, че не заслужава да бъде защитаван. Основните права на гражданите са посочени в глава първа от Конституцията и сред тях не фигурира правото на участие в приватизацията или правото да придобиват по възмезден начин собственост от държавата, поради което не може да се твърди, че с изключването на съдебното обжалване се нарушавала конституционнопрогласената неотменимост на основните човешки права.

Нещо повече, не трябва да се забравя, че приватизацията по своята същност не е административна дейност, свързана с упражняване на властнически правомощия от държавните органи по отношение на гражданите и юридическите лица. Приватизацията е дейност, при която държавата прехвърля своята частна собственост на физически и юридически лица. Именно това поражда особеността на актовете в процедурата по приватизацията – по същество те са актове на държавата в качеството ѝ на собственик, а не в качеството ѝ на субект на власт. Държавата се разпорежда със своето имущество чрез овластените за това органи, като условията и редът за извършване на това разпореждане, включително разпределението на функциите и правомощията между държавните органи при осъществяването на тази дейност, се определят със закон. При това положение не може да се отрича правото на държавата в лицето на законодателя да прецени при какви условия и ред и кой държавен орган ще определя купувача на продаваното от нея имущество, а съответно и да изключи съдебното обжалване на някои от актовете на тези държавни органи, ако прецени, че това е необходимо. Не може да се твърди, че подобно законодателно решение води до накърняване на основни права на гражданите и юридическите лица - държавата като частен собственик има същите права, каквито имат и физическите и юридическите лица, когато продават

своето собствено имущество, включително и правото да прецени с кой купувач и при какви условия да сключи договор, а дори и да откаже сключването на договора.

В този смисъл съдебното обжалване на актовете в процедурите за приватизация е по-скоро контрол върху държавните органи, които продават държавното имущество, а не средство за защита на основни човешки права и основни конституционни принципи, и съответно няма конституционна пречка някои от тези актове да бъдат одобрявани от Народното събрание и да не подлежат на съдебен контрол, ако законодателят е преценил това за целесъобразно.

Не е вярно твърдението в искането на групата от 56 народни представители, че въвеждането на особен режим на придобиване на собственост, изключващ съдебен контрол, било дописване на Конституцията по отношение на режима, установен с чл. 17 и 18. Не може да се твърди, че има дописване на Конституцията, след като тя не урежда режима на държавната и на общинската собственост. Напротив, в чл. 17, ал. 4 конституционният законодател изрично препраща към закон по отношение режима на обектите на държавна собственост. Не е вярно и твърдението, че с въвеждането на особен режим се нарушавало изискването на чл. 19, ал. 2 от Конституцията относно законовите гаранции за еднакви условия за стопанска дейност на всички граждани и юридически лица. Прилагането на особения ред за приватизация се обуславя от обектите за приватизация (определените в закона държавни предприятия), а не от някакъв друг критерий, свързан с гражданите и юридическите лица - участници в приватизацията. При приватизацията на предприятията, за които се прилагат разпоредбите на новата глава седма "а" от ЗПСК, всички граждани и юридически лица, които желаят да участват в тях, ще участват при равни условия и по един и същ ред, а това означава, че няма нарушение на чл. 19, ал. 2 от Конституцията.

Независимо от посоченото дотук следва да се има предвид също, че предприятията, които се приватизират по особения ред на глава седма "а" от ЗПСК, са предприятия, свързани с националната сигурност. В цитираните по-горе решения на Конституционния съд се приема, че опазването на националната сигурност е основание за изключване на съдебното обжалване и прилагане на чл. 120, ал. 2 от Конституцията. В Решение № 3 на Конституционния съд от 2002 г. по конституционно дело № 11 за същата година се казва:

"В случая отказването, прекратяването или отнемането на достъп до класифицирана информация се правят въз основа на конституционно защитени критерии - интересите на националната сигурност.

Националната сигурност е посочена в глава първа - "Основни начала", от Конституцията. Конституционно националната сигурност се гарантира от въоръжените сили (чл. 9 от Конституцията). Заедно с това чл. 24, ал. 2 от Конституцията сочи, че

една от основните цели на външната политика на Република България е националната сигурност.”

Необосновани и съответно неоснователни са твърденията в исканията, че предприятията, посочени в приложение № 2 към чл. 35а, ал. 1 от закона, не били свързани с националната сигурност и не било ясно какво означава национална сигурност. Това са предприятия, структуроопределящи за националната икономика, заемащи монополни позиции на националния пазар, осигуряващи голяма част от брутния вътрешен продукт и трудова заетост, чийто предмет на дейност е в основата на нормалното функциониране на националното стопанство. Националната сигурност е понятие с различни аспекти и отражения във всички сфери на обществения живот и то има своите измерения не само в областта на отбраната и вътрешния ред, а и в областта на икономиката и националното стопанство. Право на Народното събрание е да прецени какво съдържание влага в понятието “национална сигурност” в конкретния случай и на тази основа да определи предприятията, които според него са свързани с националната сигурност и за които ще се прилага особеният ред. Легално определение на това понятие в конкретния случай не е необходимо. Съществуването на легално определение би било необходимо, ако законодателят възлагаше определянето на предприятията на друг орган, който в този случай би следвало да разтълкува понятието, за да приложи закона. След като обаче самото Народно събрание определя поименно в закона предприятията, които ще се приватизират по специалния ред, а не възлага това на друг орган, легално определение на понятието “национална сигурност” не е необходимо.

Исключването на съдебното обжалване в случаите по чл. 35е от ЗПСК е извършено в съответствие с изискванията на чл. 120, ал. 2 от Конституцията - с изричен законов текст, в който са изчерпателно изброени актовете, неподлежащи на съдебно обжалване. Твърдението в искането на президента на Република България, че Народното събрание злоупотребявало с правомощията си по чл. 120, ал. 2 от Конституцията и в този смисъл било и Решение № 8 на Конституционния съд на Република България от 1999 г. по конституционно дело № 4 за същата година, е необосновано и не намира подкрепа в посоченото решение на Конституционния съд. С това решение съдът обяви за противоконституционен § 5е от отменения Закон за преобразуване и приватизация на държавни и общински предприятия (ЗППДОП), съгласно който актовете на органите по чл. 3, издадени в изпълнение на този закон и на подзаконовите нормативни актове по неговото прилагане, не подлежаха на обжалване по реда на Закона за административното производство и Закона за Върховния административен съд.

Доводите на Конституционния съд, поради който той прие, че текстът на § 5е от ЗППДОП (отм.) е противоконституционен, бяха ясно посочени в мотивите на решението, както следва:

“Атакуваната разпоредба на § 5е изключва съдебното обжалване **не на определени административни актове, а на всички актове на органите по чл. 3 ЗППДОП**. Тези органи са различни и издаваните от тях актове са от различно правно естество и степен. Те се различават и по правната си характеристика, както и по отношение на правните си последици, които пораждат.

Съдът намира, че **конституционно недопустимо е законодателят на основание чл. 120, ал. 2 от Конституцията да изключи съдебното обжалване не на "изрично посочени" административни актове, а на всички административни актове на широк кръг административни органи**. Правомощието на Народното събрание по чл. 120, ал. 2 от Конституцията е изключение от общото правило за съдебно обжалване на административните актове и то не може да се прилага разширително.”

Явно е, че оспореният законов текст на чл. 35е от ЗПСК е напълно съобразен с изискването в чл. 120, ал. 2 от Конституцията актовете да бъдат изрично посочени и техният брой да бъде ограничен.

В исканията се твърди също, че чл. 35е бил противоконституционен, тъй като с него се отнемало конституционното правомощие на прокуратурата по чл. 127, т. 3 да следи за спазване на законността, като предприема действия за отмяна на незаконосъобразни актове.

Считаме, че правомощието на прокуратурата да протестира административните актове търпи даже повече ограничения, отколкото правото на съдебно обжалване на лицата, засегнати от административния акт. Контролът за законност, възложен на прокуратурата с чл. 127, т. 3, не означава безусловно и неограничено овластяване за оспорване пред съда на всички административни актове. В Конституцията липсва текст, овластяващ прокуратурата да оспорва пред съда всички административни актове по подобие на чл. 120, ал. 2, който прогласява изрично правото на гражданите и юридическите лица да обжалват всички административни актове, които ги засягат, освен изрично посочените със закон. Следователно активната легитимация на прокуратурата като страна в съдебното производство може да произтича само от изрична процесуална норма в закон, но не и от общото овластяване за контрол за законност по чл. 127, т. 3 от Конституцията. Такъв извод следва и от съпоставянето на чл. 127, т. 3 и 4 от Конституцията – докато т. 3 предвижда, че прокуратурата предприема действия за отмяна на незаконосъобразни (а не на незаконосъобразните), т.е. само на определени в закона актове, т. 4 изрично препраща към **предвидените от закон случаи на участие**

на прокуратурата в граждански и административни дела. Съдебното обжалване на административния акт се извършва в административно съдебно производство, което означава, че конкретният случай е в хипотезата на чл. 127, т. 4, а не на чл. 127, т. 3 от Конституцията. Следователно няма конституционна пречка със закон да се ограничи правото на прокуратурата да протестира изброените в текста административни актове.

С оглед посоченото считаме, че чл. 35е от ЗПСК не противоречи на чл. 4, чл. 56, чл. 57, чл. 117, чл. 120, ал. 2 и чл. 127, т. 3 от Конституцията на Република България.

3. Относно твърдението за противоречие на § 5 от ЗИД ЗПСК с чл. 4 и чл. 18 от Конституцията (т. 4 от искането на групата от 50 народни представители)

Според групата от 50 народни представители оспореният законов текст противоречал на чл. 4 и на чл. 18 от Конституцията, тъй като нямало законен критерий, както изисквали принципите на правовата държава, и се допускало по субективна преценка този списък да се допълва или съкращава, както и поради това, че нямало законодателно определение на понятието “национална сигурност” и поне част от предприятията не били свързани пряко с националната сигурност. Други доводи, обосноваващи твърдяното противоречие, не се сочат в искането.

По-горе бяха посочени съображенията, по които не приемаме за основателни в конкретния случай твърденията относно липсата на законов критерий. Възможността да се съкращава или допълва списъка, който е част от закона, е по същество упражняване на основното конституционно правомощие на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията да изменя и допълва законите. Доводите и аргументите на Народното събрание, ако то прецени за необходимо да допълни или да съкрати списъка на предприятията, биха били сравними с тези, които обосновават и мотивират измененията и допълненията на законите, и които според нас не могат да се квалифицират като “субективна преценка”, тъй като друга, по-обективна преценка, не може да се формира.

С оглед посоченото считаме, че § 5 от ЗИД ЗПСК не противоречи на чл. 4 и чл. 18 от Конституцията на Република България.

4. Относно твърдението за противоконституционност на § 6 от ЗИД ЗПСК (т. 5 от искането на групата от 50 народни представители)

Според групата от 50 народни представители § 6 от ЗИД ЗПСК противоречал на Конституцията, тъй като с него се въвеждало изключение, включително за дружествата по приетия списък.

Оспореният законов текст предвижда, че в случаите, когато към датата на влизане в сила на закона е взето решение за приватизация на дружество, за което са налице условията по чл. 35а, ал. 1 и 2 и е определен купувач, процедурите се

довършват по досегашния ред. В останалите случаи по чл. 35а, ал. 1 и 2 Агенцията за приватизация изготвя предложение за класация на всички подадени в срок оферти и разясненията към тях и процедурите се довършват по реда на глава седма "а".

В искането не се сочи на кой конституционен текст противоречи оспореният законов текст и от къде според народните представители произтича конституционна забрана за законодателя да разграничи прилагането на досегашния и на новия ред в зависимост от етапа, в който се намират приватизационните сделки. Народното събрание не е приватизиращ орган и с обсъждането на законопроект за изменение и допълнение на ЗПСК не се спират текущите приватизационни процедури. Законодателят не би могъл при приемането и гласуването на текстовете от законопроекта да знае на какъв етап ще се намират приватизационните сделки за предприятията в списъка по приложение № 2 към чл. 35а, ал. 1 от ЗПСК в момента на влизането в сила на ЗИД ЗПСК. Разграничаването на прилагането на досегашната процедура и на новата процедура на основата на критерий, свързан с етапа, в който се намира процедурата, е широко разпространена правна техника, която дава възможност да се съобразят и да се вземат предвид настъпилите вече правни последици в заварените случаи.

С оглед посоченото считаме, че § 6 от ЗИД ЗПСК не противоречи на Конституцията на Република България.

6. Относно твърдението за противоречие на чл. 35г от ЗИД ЗПСК на чл. 8 и чл. 62 от Конституцията (т. 7 от искането на групата от 50 народни представители, т. 1 и т. 5 от искането на президента на Република България, т. 1 от искането на групата от 56 народни представители)

Според групата от 50 народни представители след като чл. 35г от ЗПСК изисквал за приватизация по този ред одобрение от Народното събрание, това решение на Народното събрание ставало елемент от фактическия състав на сделката и така Народното събрание се превръщало в параван на изпълнителната власт, която след одобрението можела да сключи сделката при неконтролируеми параметри.

Твърдението, че Народното събрание се превръщало в параван на изпълнителната власт освен че е напълно безпочвено, е и също толкова несъотносимо към конституционосъобразността на текста. Решението на Народното събрание за одобряване на решението на Министерския съвет е самостоятелен акт и приемането на това решение зависи единствено и изцяло от волята на законодателния орган. Законът не ограничава Народното събрание в правомощието му да приеме решение за одобряване на предложения от Министерския съвет кандидат или да откаже да приеме такова решение в зависимост от собствената си преценка.

Според групата от 56 народни представители по този начин Народното събрание напуснало конституционно определените му правомощия и си "самовъзлагало

квазиправораздадателни функции”, тъй като Народното събрание щяло да решава със свой финален акт едно спорно по същността си производство, свързано с определянето на субекта, който ще стане собственик на предприятията, посочени в § 5 от ЗИД ЗПСК. Не се сочи обаче от кой законов текст народните представители правят извода, че приемането на решението на Народното събрание е произнасяне по спор и кои са спорещите страни в това производство. При това правораздавателната дейност съгласно чл. 117, ал. 1 от Конституцията осигурява защита на правата и законните интересите на гражданите, юридическите лица и държавата. Никъде в ЗПСК произнасянето на Народното събрание не се обвързва със защита на правата и законните интереси на гражданите и юридическите лица. Напротив, законовата уредба предполага, че доколкото това са предприятия, свързани с националната сигурност, Народното събрание не е ограничено в преценката си при одобряването на определения от Министерския съвет купувач и решението му се обосновава със защита на националната сигурност, а не със защита на правата и законните интереси на участниците в приватизацията.

Според президента на Република България функциите на Народното събрание били изчерпателно уредени в чл. 62 от Конституцията, където било предвидено парламентът да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол по смисъла на чл. 90 от Конституцията, който не предвижда одобряване на решенията на Министерския съвет. При това положение след като с чл. 35г от ЗПСК се възлага на Народното събрание функция, която не е предвидена в Конституцията, се нарушавало и установеното в чл. 8 от Конституцията разделение на властите. От друга страна ако се приемело, че Народното събрание контролира законосъобразността на процедурата, това навлизало в правомощията на съдебната власт, а ако се контролирала целесъобразността на процедурата, това навлизало в правомощията на изпълнителната власт и така отговорността на правителството се поемала от Народното събрание.

Преди всичко не споделяме тълкуването на правомощията на Народното събрание, застъпено в искането на президента на Република България, което според нас неоснователно оспорва конституционната допустимост със закон да бъдат възлагани и други правомощия на Народното събрание, освен изчерпателно изброените в Конституцията, без при това да се засягат конституционните правомощия на другите държавни органи. Свеждането на функциите на Народното събрание до приемането на закони и осъществяване на парламентарен контрол чрез въпроси и питання на Народното събрание не дава отговор на въпроса защо Конституцията предвижда, че Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения. Подобно ограничително тълкуване на практика поставя под съмнение всички правомощия на Народното

събрание, установени в законите, и не дава отговор на въпроса защо при това положение Република България е определена в чл. 1, ал. 1 от Конституцията като република с парламентарно управление. Само като примери за установени със закон правомощия на Народното събрание могат да се посочат чл. 7 от Закона за защита на личните данни, чл. 4, т. 1 от Закона за енергетиката и енергийната ефективност, чл. 4 от Закона за защита на конкуренцията, чл. 7, ал. 2 от Закона за защита на класифицираната информация, чл. 5, ал. 1 от Закона за Комисията за финансов надзор, чл. 18, ал. 4, т. 2 от Закона за гарантиране на влоговете в банки и др.

В тази връзка в Решение № 1 на Конституционния съд от 1999 г. по конституционно дело № 34 за 1998 г. се казва:

“Наред с изложеното разделението на властите не означава, че те не следва да взаимодействат и да не функционират съгласувано. Напротив - трите власти са обвързани с отношения на взаимен контрол и възпиране, които са заложи в Конституцията. Разделението на властите не трябва да води до изолация, а до сътрудничество и взаимодействие между тях.”

Предвидената в чл. 35г от ЗПСК уредба, при която Народното събрание одобрява избрания от Министерския съвет купувач за предприятията от значение за националната сигурност, е израз на взаимоотношения между законодателната и изпълнителната власт, съответстващи на посоченото в решението на Конституционния съд.

Не е основателен и доводът, че решението на Народното събрание било заместител на изключения съдебен контрол върху решението на Министерския съвет. Решението на Народното събрание е самостоятелен негов акт, част от сложен фактически състав, пораждащ определени правни последици, посочени в закона. Законодателят не обвързва правомощието на Народното събрание да одобри решението на Министерския съвет за избор на купувач със законосъобразността на процедурата или с целесъобразността ѝ и не определя предварително в закона при какви условия и с какви аргументи той ще вземе решение в един или в друг смисъл. При това от закона не произтича задължение за Народното събрание да мотивира решението си. Смисълът на решението на Народното събрание не е да преразгледа решението на Министерския съвет и да потвърди законосъобразността и/или целесъобразността на това решение, а да изрази волята и преценката на Народното събрание, че избраният от Министерския съвет купувач на съответното предприятие отговаря на интересите на Република България и няма да създаде опасност за националната сигурност.

Не споделяме и твърдението в искането на президента на Република България, че законът като цяло противоречал на духа на Конституцията, тъй като игнорирал гаранциите за законосъобразност при провеждането на конкурсите за приватизация на

определените дружества и подменял стопанската и икономическата целесъобразност с политическа, като противоконституционно прехвърлял отговорността на Министерския съвет върху Народното събрание. Преди всичко не става ясно от кой законов текст произтича прехвърлянето на отговорността от Министерския съвет на Народното събрание, след като актът на Народното събрание е самостоятелен и Народното събрание не е ограничено в правомощията си да одобри или да откаже да одобри решението на Министерския съвет. Не е ясно и на каква основа се разграничават политическата целесъобразност от стопанската и икономическата целесъобразност, след като стопанската и икономическата целесъобразност са част от по-общото понятие политическа целесъобразност, която включва освен тях и необходимостта от защита на националната сигурност и вътрешния ред в страната.

С оглед посоченото чл. 35г от ЗИД ЗПСК не противоречи на чл. 8 и чл. 62 от Конституцията на Република България.

По посочените съображения считаме, че исканията на групата от 50 народни представители, на президента на Република България и на групата от 56 народни представители за установяване на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за приватизация и следприватизационен контрол (ДВ, бр. 20 от 2003 г.) както изцяло, така и на отделни негови разпоредби, са неоснователни и следва да бъдат отхвърлени.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Саксбургготски)

