



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 8

София, 27 май 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколиста Милена Петрова разгледа в закрито заседание на 27 май 2010 г. конституционно дело № 2/2010 г., докладвано от съдията Пламен Киров.

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

Делото е образувано на 21.01.2010 г. по искане на 54 народни представители в 41-то Народно събрание за установяване противоконституционността на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд (обн. ДВ, бр. 103/2009 г., в сила от 29.12.2009 г.).

В искането се твърди, че разпоредбите на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд (обн. ДВ, бр. 103/2009 г., в сила от 29.12.2009 г.) противоречат на чл.4, ал.1, чл.67, ал.2, чл.87, ал.1 и чл.88, ал.1 от Конституцията на Република България. Приетата от Народното събрание нова законодателна уредба изменя текстовете на Закона за Националния архивен фонд (обн. ДВ, бр.57/2007 г., в сила от 13.07.2007 г.,

посл. изм. бр.103/2009 г., в сила от 29.12.2009 г.), като при нейното гласуване в Народното събрание, според вносителите на искането, е нарушена уредената в основния закон процедура за приемане на законите. Законопроектът е приет на първо четене и веднага след това се преминава към гласуването му на второ четене, въпреки възраженията на народни представители, които са изразили желание да направят предложение по отделни негови текстове между двете четения. Вносителите на искането смятат, че в конкретния случай „народните представители са били лишени от правото си на законодателна инициатива”, въпреки възраженията по процедурата, които са направили в пленарното заседание. Според тях юридически и практически е невъзможно народните представители да направят законодателни предложения по отделните текстове при обсъждане на законопроекта още на първо четене.

Групата народни представители смята, че при гласуването на оспорвания закон Народното събрание не е могло да приложи хипотезата на чл.88, ал.1, изречение второ от Конституцията, т.е. по изключение двете гласувания да се извършат на едно и също заседание, доколкото това изключение от общото правило, че двете гласувания се провеждат на две отделни заседания, е приложимо единствено за безспорните и кратки законопроекти и ако по време на обсъждането не са направени предложения за изменения или допълнения на отделните текстове. Така, според вносителите Народното събрание е нарушило Конституцията.

С определение от 16 март 2010 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество посоченото искане и е конституирал като заинтересовани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието и Съюза на юристите в България, на които е предоставил възможност в петнадесетдневен срок да представят писмени становища.

Становища са представени от Министерския съвет и министъра на правосъдието. В тях се поддържа теза за неоснователност на искането за

обявяване противоконституционността на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд.

В становището си Министерския съвет поддържа, че искането е неоснователно, тъй като в него няма конкретни аргументи за нарушаване на установения в чл.4, ал.1 от Конституцията принцип на правовата държава. Такива аргументи по скоро биха могли логически да се изведат от твърденията, че с процедурните нарушения при приемането на закона се нарушават разпоредби на Конституцията, т.е. че държавата не се управлява в съответствие с основния закон.

Според Министерския съвет липсват и аргументи за нарушаване на разпоредбата на чл.67, ал.2 от Конституцията, която определя, че народните представители действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения. Правителството приема въз основа на стенограмата от заседанието на Народното събрание на 18.12.2009 г., когато е приет оспореният закон, че народните представители не са били ограничени във възможността си да изразяват становища и мнения при дебатите по законопроекта, нито да гласуват по направените предложения. Депутатите са изразили своето убеждение по съвест и в рамките на установения от Конституцията и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание ред за приемане на законите.

В становището на Министерския съвет е обърнато внимание на това, че уредбата на законодателната инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въвеждани със закон, за да не се допусне на практика осуетяване упражняването на това право. Следователно никой от вносителите на правото на законодателна инициатива не е ограничен нито по отношение на предмета, нито по отношение на съдържанието, нито що се отнася до обема на законопроектите. Министерският съвет не приема твърдението на вносителите на искането, че с гласуването на оспорвания законопроект в

едно заседание се лишават народните представители „от една от формите на законодателна инициатива” – изразяването на становища и предложения по отделните текстове пред постоянните комисии между гласуването на законопроекта на първо и второ четене.

Министерският съвет не възприема становището на оспорващите закона народни представители, че Народното събрание е нарушило Конституцията, отклонявайки се от принципа заложен в чл.88, ал.1, изр. първо като е решило да приложи изключението от него – да гласува закона на две четения в едно заседание (чл.88, ал.1, изр. второ от Конституцията). Според Министерския съвет Конституцията не въвежда никакво ограничение на прилагането на изключението от правилото, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. Редакцията на конституционния текст е категорична и не предвижда никакви изисквания, при които да се приложи изключението. Това се тълкува в смисъл, че винаги, когато народните представители намерят аргументи за приемане на закон в едно заседание, те могат с мнозинство да решат това. Важното е да се приеме изрично решение по въпроса, както е направено, видно от стенограмата, и на заседанието на Народното събрание на 18.12.2009 г.

Според министъра на правосъдието за разлика от правото на законодателна инициатива по чл.87, ал.1 от Конституцията, правото на писмени предложения за изменение и допълнение на отделни текстове, които народните представители могат да правят по законопроектите, не е споменато изрично в Конституцията. Законопроектите задължително по Конституция се разглеждат на две гласувания. Предложенията на народните представители се обсъждат и приемат само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били направени между първото и второто четене на законопроекта. Министърът на правосъдието счита, че правото на законодателна инициатива, уредено в чл.87, ал.1 от Конституцията, не е идентично с правото на народните представители да

правят предложения по законопроектите между първо и второ гласуване. Оттук и самата защита на тези права не може да се смята за еднаква. Докато правото на законодателна инициатива не може да бъде осуетявано по никакъв начин, то според министъра на правосъдието самата Конституция в чл.88, ал.1, изр. второ допуска възможност по изключение за ограничаване на правото на предложения на народните представители.

Конституционният съд, след като обсъди доводите и съображенията, изложени в искането и в становищата на заинтересованите страни, за да се произнесе, взе предвид следното:

Конституционният съд многократно (Решение № 28 от 1998г. по к.д. № 26 от 1998г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г., Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 от 2002 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2007 г. по к.д. № 3 от 2007 г.) е разглеждал спорове във връзка с конституционното правило за задължителните две гласувания (четения) на всеки законопроект (чл.88, ал.1 от Конституцията) и се е произнасял в смисъл, че двете четения на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. Освен в пленарната зала, обаче, законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание и именно за това Конституцията подчертава, че те подпомагат дейността на Народното събрание (чл.79 от Конституцията). По действащото парламентарно право преди първото четене законопроектът преминава през обсъждане в комисиите, на които е разпределен от председателя на Народното събрание. След като законопроектът е приет в пленарна зала на първо четене в „цялост и по принцип” следва фазата на писмени предложения между двете гласувания, които народните представители могат да правят по законопроекта като ги формулират и отправят до съответната водеща комисия. Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала

просто няма смисъл – защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и допълван между двете гласувания? Според уредбата в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание предложенията на народните представители постъпват във водещата постоянна комисия, където се обсъждат, при което може да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ четене. Този доклад съдържа всички направени предложения от народните представители след първото гласуване, включително и тези на комисията. Правото да се правят предложения между двете четения е ограничено само в две посоки: вносителят на законопроекта няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект и не могат да се обсъждат и гласуват предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.

След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарна зала като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще се основават на направените между двете четения предложения, обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ гласуване. Това разбиране не е в противоречие с конституционното правило на чл.88, ал.1 за двете гласувания (четения), защото гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са елементи на законодателната процедура след първото четене. До второ четене не може да се стигне, ако не се даде възможност за писмени предложения на народните представители за изменения и допълнения в текстовете на законопроекта.

Внесените в Народното събрание законопроекти се изменят и допълват в процеса на тяхното обсъждане, като предложения в този смисъл се правят както от народните представители, така и от водещата

постоянна комисия. Друг е въпросът дали и доколко тези субекти ще се възползват от предоставената им от Конституцията възможност да направят предложения по текстовете на законопроекта между двете гласувания.

Практиката на Конституционния съд категорично подчертава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания в Народното събрание. Така в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г. съдът е приел, че „Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания”, както и че „съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане”. От тази гледна точка изискването за две гласувания на законопроектите, провеждани на отделни заседания, е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят предложения за промени в първоначалните текстове на законопроектите.

Приемането на закона в едно заседание с две гласувания е проведено въз основа на изрично решение на Народното събрание. Доводът на вносителите на искането, че е бил нарушен чл.88, ал.1 от Конституцията, предвиждащ двете гласувания на законопроектите да се извършват на отделни заседания е неоснователен. С изречение второ на същия чл.88, ал.1 е предвидено, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Именно от тази конституционна възможност са се възползвали народните представители, като са решили да преминат към второ четене на законопроекта веднага след приемането му на първо четене. Твърдението на вносителите на искането, че до провеждане на двете гласувания в едно заседание може да се стигне само при условие, че законопроектът е безспорен, кратък, има правно-технически характер или с него се ратифицира международен договор, не намира опора в конституционния текст. Цитираното по горе

изречение второ на чл.88, ал.1 от Конституцията не поставя условия или изисквания за прилагането му. Въпросът, дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание, е предоставен на свободната преценка на народните представители. В същото време, когато Народното събрание реши двете гласувания да се извършат в едно заседание това не бива да отнема възможността народните представители да правят предложения по приетия на първо четене законопроект.

Конституционният съд не възприема тезата, че приемането на законопроект с две гласувания в едно заседание лишава народните представители от право на законодателна инициатива, изразяващо се в отправяне на становища и предложения по отделни текстове на законопроекта пред постоянните комисии между първото и второто четене. Правната теория и Конституционния съд не разграничават отделни „форми на законодателна инициатива“. С понятието „законодателна инициатива“ се означава началото на законодателния процес, съвкупността от действия по сезиране на Народното събрание със законопроект. Законодателната инициатива е първата фаза на законодателния процес и предхожда всички други действия по приемането на законите. Законодателната инициатива се изразява във внасянето на законопроект, придружен с мотиви. Писмените предложения за изменение и допълнение на текстовете на законопроектите, които народните представители могат да правят между първото и второто гласуване в Народното събрание не представляват някаква особена форма на законодателна инициатива, а участие на народните представители в законодателния процес, без което законодателството в една демократична държава не може да се осъществява.

Конституционно недопустимо е политическото мнозинство в Народното събрание да злоупотребява с възможността, предоставена от чл.88, ал.1, изречение второ от Конституцията по изключение двете гласувания на законите да се извършват на едно заседание. Във всички

37

случаи, когато се прибегва до тази възможност това не трябва да води до ограничаване на плурализма на мненията в парламента. Правото на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания не може да бъде ограничавано под никаква форма, дори когато те се провеждат на едно заседание. Когато народен представител заяви желание да направи предложение по текстовете на законопроекта в процедурата на второто четене то следва да му се предостави тази възможност. Противното е несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава (чл.62 от Конституцията) и е отстъпление от принципа на политически плурализъм, установен в чл.11, ал.1 от основния закон на страната. Гласуването на законопроектите на две четения в едно заседание (чл.88, ал.1, изречение второ от Конституцията) не изключва възможността да се допускат предложения по текстовете на приет на първо четене законопроект и те да се обсъждат в пленарната зала преди окончателното гласуване на закона.

Относно поддържаното в искането твърдение, че оспорения закон е приет в нарушение на чл.88, ал.1 на Конституцията, следва да се отбележи, че Конституционният съд многократно е отстоявал виждането си, че преценката за конституционностъобразност на законотворческия процес може да се основава на стенографските протоколи от заседанията на 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., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. и др.). Безспорно е, че стенографските протоколи представляват официални документи за проведените заседания на Народното събрание, от които може да се установи наличието на необходимия кворум и мнозинство за приемането на актовете, броят на гласуванията, с които е приет закон в Народното събрание, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания. От стенографският протокол на 56-то заседание на 41-то Народно събрание, проведено на

18.12.2009 г. е видно, че Народното събрание е взело решение да проведе двете гласувания по Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд на едно заседание. При това в доклада на Комисията по правни въпроси за първо четене на законопроекта, изнесен от народния представител Тодор Димитров изрично се посочва, че на заседание на Комисията по правни въпроси народният представител Искра Фидосова е обосновала необходимостта от създаването на допълнително на преходна разпоредба в законопроекта. Също така в своето изказване при обсъждане на законопроекта на първо четене народният представител Захари Георгиев изрично посочва, че е необходимо прецизиране на някои от текстовете на законопроекта, което предполага формулиране и внасяне на предложения за второто четене. Въпреки това в свое процедурно предложение народният представител Вяра Петрова констатира, че не са постъпили конкретни предложения преди процедурата по второ четене на законопроекта, поради което предлага той да бъде гласуван на второ четене на същото пленарно заседание. Народният представител Мая Манолова прави противно предложение като посочва, че не е възможно в процедурата по обсъждането на законопроект на първо четене да постъпят конкретни предложения, които да се отнасят към процедурата на второто четене. Председателстващото заседание на Народното събрание не предоставя възможност на народните представители да направят предложения по текстовете на законопроекта преди окончателното му гласуване на второ четене.

Въз основа на протокола от заседанието на парламента Конституционният съд констатира, че при приемането на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд народните представители са били лишени от възможността да направят предложения за промени в законопроекта гласуван на първо четене, което е в нарушение на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и принципа на политическия плюрализъм (чл.11, ал.1 от Конституцията).

Недопустимо е в случаите, когато при обсъждането на законопроектите на първо четене в постоянните комисии или в пленарната зала народни представители заявят недвусмислено, че възнамеряват да упражнят правото си да внесат предложения по отделни текстове за второто четене да се пристъпва към второто гласуване в същото заседание. При осъществяване на процедурата за гласуване на законопроект на две четения в едно заседание (чл.88, ал.1, изречение второ от Конституцията) при всички случаи следва да се даде възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато изразят желание за това.

По изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията във връзка с чл. 22, ал. 1, изречение второ от Закона за Конституционния съд Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционен Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд (обн., ДВ бр.103/2009 г., в сила от 29.12.2009г.).

Председател:

Евгений Ганчев

