



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

Изм. № 10-10-3/02 23.02.2007

(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш № 37 9.03.2007/13.02.07

*К.р. 3/2007
 Коле аз съм българин
 се се представя на
 2-в Кирел и сурин
 26.02.2007*

ДО
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
 НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

С Т А Н О В И Щ Е

от

проф. ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ – МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

по

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3 за 2007 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
 УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
 КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 13 февруари 2007 г. съм конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 за 2007 г., образувано на 29.01.2007 г. по искане на 51 народни представители от XL Народно събрание на основание чл. 150, ал.1 от Конституцията. С посоченото определение и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за установяване противоконституционност на разпоредбите на параграфи 100, 101, 102, 103 и 104 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. (ПЗР на ЗДБРБ за 2007 г.) като противоречащи на чл. 4, ал. 1, чл. 87, ал. 1 и 2 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България и на чл. 10 и 11 от Закона за нормативните актове.

Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната.

Член 87, ал. 1 от Конституцията гласи, че право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет, а съгласно чл. 87, ал. 2 законопроектът за държавния бюджет се изготвя и внася от Министерския съвет.

В чл. 88, ал. 1 от Конституцията е предвидено, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. По изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

В искането се твърди, че §§ 100 - 104 от ПЗР на ЗДБРБ за 2007 г. са приети в нарушение на чл. 87, ал. 1 и 2 от Конституцията, тъй като не са внесени от народни представители или от Министерския съвет, каквото е изискването на основния закон. С посочените текстове се изменят и допълват действащи закони, както следва:

- с § 100 - Закона за акцизите и данъчните складове;
- с § 101 - Закона за данък върху добавената стойност;
- с § 102 - Закона за мерките срещу изпирането на пари;
- с § 104 - Закона за административните нарушения и наказания;
- с § 105 - Закона за счетоводството.

Според вносителите на искането при приемането на закона са нарушени и чл. 4, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията, тъй като посочените текстове "са предложени в доклада на председателя на постоянната Комисия по бюджет и финанси, без народните представители да могат да предложат изменения по тях, след което са гласувани само на второ четене." Като аргумент за противоконституционност народните представители сочат и нарушение на чл.10 и чл.11 от Закона за нормативните актове.

Искането за установяване противоконституционност на разпоредбите на параграфи 100, 101, 102, 103 и 104 от ПЗР на ЗДБРБ за 2007 г. е неоснователно по следните съображения:

В искането се твърди, че е нарушена задължителната процедура за гласуване на законопроекти, установена в чл. 88, ал. 1 от Конституцията, относно броя на гласуванията. Нормата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията урежда законодателния процес. При това уредбата е пределно лаконична – тази разпоредбата определя само необходимия брой на гласуванията на законите, които се приемат от Народното събрание. Ето защо се налага логично изводът, че основната идея на конституционния законодател е, цялостният механизъм, представляващ нормативната процедура, по която се извършва обсъждането и гласуването на законите, да бъде доразвит и конкретизиран в нормативен акт от по - ниска степен. Съгласно чл. 73 от Конституцията организацията и дейността на Народното събрание се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание. Разпоредбата на чл. 73 от Конституцията предвижда приемането на Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДЗНС).

Независимо от факта, че разпоредбите на ПОДНС не са с ранг на конституционни норми, ще си позволя да цитирам някои от тях с цел изясняване на цялостния механизъм по гласуване на законопроектите, спазването на който изключва възможността за установяване противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

“При първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост. Народните представители се произнасят по основните положения на законопроекта.”(чл. 67, ал. 4 от ПОДНС). “Народните представители могат да правят писмени предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект в 7-дневен срок от приемането му.” (чл. 70, ал. 1 от ПОДНС).

“В 14-дневен срок от изтичане на срока по ал. 1 водещата комисия внася в Народното събрание мотивиран доклад, който съдържа:

1. направените в срока по ал. 1 писмени предложения на народни представители и становището на комисията по тях;

2. предложенията на комисията по обсъждания законопроект, когато тя приеме такива по повод предложение на някои от нейните членове, направено по време на заседанията.” (чл. 70, ал. 2 от ПОДНС).

Съгласно чл. 71, ал. 1 от ПОДНС “Народното събрание обсъжда и приема законопроектите на второ гласуване глава по глава, раздел по раздел или текст по текст.” Съгласно ал. 2 на същия член “при второто гласуване се обсъждат само предложения на народни представители, постъпили по реда на чл. 70, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ. Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват.”

Внесените законопроекти се изменят и допълват в процеса на тяхното обсъждане. Както бе посочено по-горе, предложения за изменения и допълнения се правят както от народните представители, така и от водещата комисия. В конкретния случай допълнения към законопроекта са направени чрез предложения на водещата комисия – Комисията по бюджет и финанси на основание чл. 70, ал. 2, т. 2 от ПОДНС. Такива именно допълнения представляват оспорваните параграфи, които са били включени в доклада на водещата комисия като нейни предложения, обсъдени са от Народното събрание и са приети по съответния ред на второ гласуване.

В този смисъл е несъстоятелно твърдението на вносителите, че оспорваните параграфи “са предложени в доклада на председателя на постоянната Комисия по бюджет и финанси, без народните представители да могат да предложат изменения по тях, след което са приети само на второ четене”. Тези предложения са приети от Народното събрание на второ гласуване с необходимия кворум. Целият закон, част от който са и оспорваните разпоредби, е приет на две гласувания, извършени на отделни заседания. Основното в случая е, че тези разпоредби не противоречат на целите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Те само го допълват в светлината на общия дух и общите принципи на законопроекта. Ето защо не е налице нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

Не е нарушен и чл. 87, ал. 1 от Конституцията, прогласяващ правото на законодателна инициатива на народните представители и произтичащата от него за тях възможност, да правят предложения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект. Аргумент в тази посока е фактът, че са били изчерпани всички процедурни изисквания по разглеждането на законопроекта след първото четене и не е имало никаква пречка, оспорваните разпоредби да се приемат само на второ гласуване.

Официални документи за проведените заседания на Народното събрание са неговите стенографски протоколи, от които може да се установи наличието на кворум в залата, наличието на необходимото мнозинство за приемане на актовете, броят на гласуванията, с които е приет закон или друг акт, т. е. да се установи спазването на съответните конституционни изисквания. Постоянна е практиката на Конституционния съд по този въпрос. В този смисъл Конституционният съд се е произнесъл в мотивите към свое Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 за 1993 г., където е приел следното:

“При преценката за конституционносъобразност на процедурата по гласуване и приемане на актовете на Народното събрание Конституционният съд изхожда от данните в стенографските протоколи за заседанията на Народното събрание. Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат пълна

доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации, включително за броя на присъстващите народни представители (кворум), за броя на гласувалите “за”, “против” и “въздържал се” и др., които констатации могат да бъдат правени само от Народното събрание.”

Според стенографския протокол от заседанието на XL Народно събрание, проведено на 19 декември 2006 г., на тази дата е извършено второто гласуване на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2007 г. На заседанието на 19 декември 2006 г. са обсъдени, гласувани и приети предложенията на постоянната Комисия по бюджет и финанси за допълване на ЗДБРБ за 2007 г. При това, по отношение на всички параграфи, предмет на оспорване пред Конституционния съд, при тяхното гласуване изцяло е спазена поредността, предвидена в чл. 56, ал. 1 от ПОДНС. В този смисъл съгласно стенограмата първо са подложени на гласуване предложенията за отхвърляне на оспорваните параграфи, които не са приети, а след това са подложени на гласуване самите разпоредби, които са приети. Ето защо правя извода, че съгласно справката, направена в съответствие със съдържанието на стенографския протокол от заседанието в пленарна зала на 19 декември 2006 г., ЗДБРБ за 2007 г. е приет изцяло в съответствие с изискванията на чл. 81 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

В искането се твърди, че оспорваните параграфи от ЗДБРБ за 2007 г. противоречат и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който Република България е правова държава, която се управлява според Конституцията и законите на страната. Логическият и правният извод от анализа на тази разпоредба е, че конституционните норми са задължителни за всички граждани, включително и за тези, които са избрани от народа и са негови представители. Предвид изложените по-горе съображения считам, че оспорваните разпоредби от ПЗР на ЗДБРБ за 2007 г. са приети от народните представители в съответствие с изискванията на чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Ето защо не намирам за основателно твърдението, че са нарушени конституционни разпоредби, което би довело до нарушение и на основополагащата конституционна разпоредба на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, определяща българската държава като правова.

Становището на народните представители, че §§ 100 – 104 от ЗДБРБ за 2007 г. противоречат на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, се основава и на твърдението им, че е допуснато нарушение на чл. 10 и чл. 11 от Закона за нормативните актове (ЗНА).

Подобно твърдение считам за неоснователно поради следните съображения:

Преценката за конституционносъобразност трябва да бъде направена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби,

а не разпоредби на други правни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури. Целта и предназначението на ЗНА е създаването на правила за съставянето на нормативните актове. Независимо от това сочените разпоредби на чл. 10 и чл. 11 от ЗНА са законови, а не конституционни норми и неспазването им при приемането на закон не може да бъде основание за установяване на противоконституционност на норми от закона. Неспазването им не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията. Поради това сочените в искането нарушения на ЗНА са без значение за решаване на настоящото дело. Да се приеме обратното би означавало, че всеки специален закон би бил противоконституционен като приет в противоречие с конституционния принцип за правовата държава.

Такава е практиката на Конституционния съд, възприета в негови решения по к. д. № 17 от 1991 г., к. д. № 6 от 1995 г. и по к. д. № 2 от 1998 г. Аналогично становище Конституционният съд застъпва и в Решение № 7 по к. д. № 5 за 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 Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14 от 2002 г.

По посочените съображения считам, че искането на 51 народни представители от XL Народно събрание за обявяване противоконституционност на разпоредбите на параграфи 100, 101, 102, 103 и 104 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за държавния бюджет на Република България за 2007 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:



проф. ГЕОРГИ ПЕТКАНОВ