

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
от
Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 2 за 2010 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 16 март 2010 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2010 г., образувано по искане на 54 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за Националния архивен фонд (обн., ДВ бр. 103 от 2009 г.)

Според народните представители процедурата по приемането на Закона за изменение и допълнение на Закона за Националния архивен фонд (ЗИД ЗНАФ) на заседанието на 18 декември 2009 г., когато в едно заседание на Народното събрание е осъществено и първо, и второ гласуване на закона, противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 67, ал. 2, чл. 87, ал. 1 и чл. 88, ал.1 от Конституцията на Република България. По тази причина в искането се твърди, че целият закон е противоконституционен.

Посочените в искането аргументи са както следва:

- законопроектът не е внесен от Министерския съвет, а от народни представители, макар с него да се въвеждат съществени промени в устройството и структурата на

Държавна агенция „Архиви“, засягат се трудовите права на работещите в нея и се преурежда функционирането на Националния архивен фонд;

- проведени са и първо, и второ гласуване на законопроекта независимо, че по него е имало възражения по същество от страна на народни представители;

- гласуването на второ четене е на всички разпоредби общо, което е изключило възможността да се направят предложения по отделните текстове.

Вносителите смятат, че в конкретния случай народните представители са били лишени от правото си на законодателна инициатива въпреки възраженията си по процедурата, направени в пленарна зала. Те твърдят също, че прилагането на процедурата по чл. 88, ал. 1, изречение 2 от Конституцията е допустима само по изключение. В заключение народните представители искат Конституционния съд да обяви целия ЗИД ЗНАФ за противоконституционен.

Считаме, че искането е неоснователно по следните съображения:

1. Относно противоречието на ЗИДНАФ с чл.4, ал.1 от Конституцията

В чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България е уреден принципът на правовата държава като водещо начало на съвременната държава. Той е развит в същата разпоредба, като е прокламирано, че България „се управлява според Конституцията и законите на страната“. В теорията няма общовалидно, абсолютно очертано съдържание на понятието „правова държава“. Приема се, че то включва принципите за правна сигурност и за справедливост, които се проявяват по различен начин в различните правни отрасли.

В искането на народните представители няма конкретни аргументи за нарушаването на този принцип. Те по-скоро биха могли логически да се изведат от твърденията, че с процедурните нарушения при приемането на ЗИД ЗНАФ се нарушават разпоредби на Конституцията, респ. че държавата не се управлява в съответствие с Конституцията.

Извън предмета на конституционното дело би било привеждането на аргументи относно понятието за държавно управление в по-широк или по-тесен смисъл, съответно доколко нарушението на процедурни правила в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е накърняване на законността в държавното управление. Конституционният съд е приел, че, разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията има само най-общо отношение към твърдяни нарушения на ПОДНС (Определение № 3 от 2007 г. по конст. дело № 8 за 2007 г.). Според Решение №1 на Конституционния съд от 2005 г. по конст. дело № 8 за 2004 г. "не бива принципът на правовата държава да бъде неприсъщо натоварван, при което всякакво правно нарушение да бъде квалифицирано като противоречащо на правовата държава, а оттук - ясното съдържание и приложимост на принципа да бъдат накърнени". Конституционният съд приема също, че всяко едно правно нарушение не е равноценно на нарушение на

началото за правовата държава. Единствено нарушаването на компонентите, формиращи началото за правовата държава, които предвид своето основополагащо значение са закрепени в Конституцията и следователно могат да поставят директно въпроса за нарушаването на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Останалите нарушения могат само индиректно да бъдат обвързвани с разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, в смисъл, че нарушаването на която и да е разпоредба на Конституцията засяга устоите на правовата държава.

При положение, че не са извършени никакви нарушения на конституционни норми, няма нарушение на чл. 4, ал.1 от Конституцията.

2. Относно противоречието на ЗИДНАФ с чл.67, ал.2 от Конституцията

Според чл. 67, ал. 2 от Конституцията народните представители действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения. В теорията и в практиката на Конституционния съд се възприема, че в случая има доразвитие на принципа на правовата държава, като свободата на действие на народните представители е ограничена в рамките на Конституцията и законите в страната и задълженията им за спазване на законността са същите, както и на всички граждани на Република България (Решение № 12 от 2002 г. по конст. дело №16 за 2002 г.)

В искането липсват и конкретни аргументи за нарушаване и на тази конституционна разпоредба.

Видно от стенограмата от заседанието на Народното събрание на 18 декември 2009 г., когато е приет оспореният закон, народните представители не са били ограничени във възможността си да изразят становища и мнения при дебатите по законопроекта, нито да гласуват по надлежно направените предложения. Те са изразили своите убеждения по съвест и в рамките на установения от Конституцията и ПОДНС ред за приемане на законопроекта.

Народното събрание приема своите решения, когато присъстват повече от половината народни представители и с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители (чл. 81, ал.1 и 2 от Конституцията). В случая не са налице основания за квалифицирано мнозинство, а видно от стенограмата на заседанието всички решения относно законопроекта са приети в съответствие с изискванията на Конституцията. Фактът, че мнозинството в пленарната зала не е приело аргументите на изказващите се против разглеждането и приемането на законопроекта в едно заседание на Народното събрание, не е нарушение на Конституцията и на ПОДНС, а е допустима и често срещана парламентарна практика.

3. Относно противоречието на ЗИДНАФ с чл.87, ал.1 от Конституцията

Според вносителите на искането при приемането на ЗИД ЗНАФ е нарушено правото на законодателна инициатива, уредено в чл. 87, ал. 1 от Конституцията.

На първо място те твърдят, че законопроекът, състоящ се от 16 параграфа, които „променят устройството и структурата на държавната агенция и засяга трудовите права на работещите в нея” и „функционирането на Националния архивен фонд”, е внесен от народни представители, а не от Министерския съвет.

В Конституцията няма изисквания за осъществяването на законодателната инициатива от народните представители, респ. от Министерския съвет. Единственото изключение е по чл. 87, ал. 2 от Конституцията, който предвижда законопроекът за държавния бюджет да се внася само от Министерския съвет.

Уредбата на законодателната инициатива в чл. 87, ал. 1 от Конституцията не съдържа допълнителни условия и такива не могат да бъдат въведени със закон, за да не се допусне на практика осуетяване упражняването на това право (Решение № 2 от 2000 г. на Конституционния съд по конст. дело № 2 за 2000 г., Решение № 13 от 1997 г. на Конституционния съд по конст. дело № 7 за 1997 г., Решение № 4 от 1995 г. на Конституционния съд по конст. дело № 2 за 1995 г.). Следователно никой от носителите на правото на законодателна инициатива не е ограничен нито от предмета, нито от съдържанието, нито от обема на законопроекта. Изказванията в пленарна зала, че не е взето становището на правителството, не е извършена съгласувателна процедура между министерствата и т.н., са неотнормирани към искането и не обосновават нарушение на Конституцията..

Наред с това вносителите на искането твърдят, че с приемането на законопроекта 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.

Нито правната теория, нито Конституционният съд разглеждат отделни „форми на законодателната инициатива”. С това понятие се означава началото на законодателния процес, съвкупността от действия по сезиране на Народното събрание със законопроект. В теорията и в практиката на Конституционния съд неведнъж е подчертавано, че законодателната функция на Народното събрание се осъществява чрез последователни и взаимно обвързани действия, които преминават през различни стадии и завършват с приемане или отхвърляне на законопроекта. Законодателната инициатива е първата фаза на законодателния процес и предхожда всички други действия по приемането на законите. С нея по установен формален начин, присъщ за всички правно уредени процедури, се сезира Народното събрание с предложение за приемане на закон.

Практически законодателната инициатива се изразява във внасянето на законопроект. С това правото на вносителите се изчерпва. Те имат възможност да участват в обсъждането, да защитават внесените законопроекти, вкл. и да го оттеглят, но тези действия имат самостоятелни основания и не се отнасят към инициативата. Затова Конституционният съд нееднократно приема, че законодателната инициатива не включва по-нататъшните действия на народните представители в законодателния процес. Всякакви евентуални нарушения на процедурните правила при завеждане на внесените законопроекти, разпределянето им в постоянните комисии, гласуването в тях, представянето в пленарна зала и т.н., са неотнесими към този начален момент.

Вносителите неточно включват към законодателната инициатива правото на писмени предложения за изменение и допълнение по законопроекта, които народните представители могат да правят между първото и второто му гласуване в пленарна зала. Такова право не е споменато изрично в Конституцията. То се извежда от разпоредбата на чл. 88, ал. 1, според която законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. „Тази фаза не е спомената изрично 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 изменен и/или допълван между двете четения?“ (Решение № 5 от 2009 г. на Конституционния съд по конст. дело № 6 за 2009 г.)

Правната уредба на начина и сроковете, в които се правят предложенията по законопроектите, е уредена в чл. 73 от ПОДНС. По своя предмет те могат да се отнасят само до изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект или изработения нов законопроект съгласно чл. 71, ал. 2 от ПОДНС.

При осъществяването на законодателната инициатива законопроектът се оформя по определен начин, придружава се и от мотиви (чл. 28 от Закона за нормативните актове, чл. 66 от ПОДНС). Не се изисква обаче предложенията на народните представители да се оформят като законопроекти, нито да се придружават от мотиви. Това е допълнителен, макар и формален аргумент, че те не се отнасят към законодателната инициатива.

Законопроектите според Конституцията задължително се обсъждат и разглеждат на две гласувания. Предложенията на народните представители се обсъждат и приемат само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто гласуване на законопроекта. Това изрично и ясно е предвидено в ПОДНС. Докато законодателната инициатива е началната фаза на законодателния процес, то „гласуването на предложенията, направени между първо и второ четене, е част от самото второ четене“ (Решение № 6 от 2007 г. на Конституционния съд по конст. дело № 3 за 2007 г.).

Все в тази връзка предложението законопроект не може да бъде изменен и допълван от вносителя. Той може единствено да го оттегли, но до започване на първото гласуване,

а след това - само с решение на Народното събрание (чл. 75 от ПОДНС). Единствената хипотеза, при която законопроектът реално може да бъде изменен, е във връзка с обединяването на няколко законопроекта по една и съща материя, приети на първо гласуване, и създаването на общ законопроект по чл. 71, ал. 2 от ПОДНС.

Изрично е предвидено също, че предложенията на народните представители не могат да подменят волята на титуляра на законодателната инициатива (чл. 74, ал. 2 от ПОДНС). Това е още един аргумент, че те не се отнасят до законодателната инициатива и се осъществяват на етап, когато тя вече е приключила, а Народното събрание е приело законопроекта на първо гласуване.

4. Относно противоречието на ЗИД НАФ с чл. 88, ал. 1 от Конституцията

Основните аргументи в искането на народните представители за обявяване на противоконституционност на ЗИДНАФ се основават на твърденията за противоконституционност на решението на Народното събрание от 18 декември 2009 г. да проведе и двете гласувания на законопроекта на едно заседание.

В чл. 88, ал. 1 от Конституцията е посочено, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. Във второто изречение на същата разпоредба се въвежда изключение, като се допуска Народното събрание да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

В глава VII на ПОДНС е уредена с повече детайли процедурата по разглеждане и приемане на законопроектите. Така в чл. 70, ал. 4 е предвидено, че „при първото гласуване законопроектът се обсъжда по принцип и в цялост. Народните представители се произнасят по основните положения на законопроекта“. Видно от стенограмата от пленарното заседание това правило е приложено изцяло. В този смисъл са и становищата на трите постоянни комисии, в които е обсъждан проектът на ЗИД ЗНАФ.

В чл.73 на ПОДНС се предвижда срок между първото и второто гласуване на законопроекта, който по решение на НС може да бъде удължаван или съкращаван. От редакцията на разпоредбата е видно, че народните представители във всеки етап на развитието на законодателния процес могат да вземат решение както дали да има период от време между двете гласувания на законопроекта, така и те да се осъществят в едно заседание. Правно основание за това е изричната уредба в чл. 88, ал. 1, изр. второ на Конституцията.

В случая е необходимо да се прецени кога са налице условия за прилагането на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията. Народните представители се позовават на разпоредбата на чл. 70, ал. 2 от ПОДНС, в която се въвежда изключението от принципа, установен в Конституцията и възпроизведен в ал.1, че законопроектите се приемат на две гласувания, които се правят в различни заседания.

Конституцията не въвежда никакво ограничение на прилагането на изключението. Редакцията на конституционния текст е категорична и не предвижда и никакви изисквания, при които да се приложи изключението. Това се тълкува в смисъл, че винаги, когато народните представители намерят аргументи за приемане на законопроект 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 декември 2009 г.

Твърденията на вносителите за нарушение на чл. 70, ал. 2 от ПОДНС са необосновани. В докладите, представени в пленарна зала, на Комисията по културата, гражданското общество и медиите като водеща комисия, на Комисията по регионална политика и местно самоуправление и на Комисията по правни въпроси е отразено, че законопроектът е приет от тях без предложения и с мнозинство. Изрично е подчертано от народния представител Вяра Петрова, че поради липса на предложения се предлага в рамките на същото заседание да се премине към гласуване на второ четене. Предложението е дебатирано и подложено на гласуване, съответно прието с мнозинство. Ако е имало конкретни предложения, то народните представители са разполагали с достатъчно време да ги обмислят и заявят при обсъждането на законопроекта в пленарното заседание, за което неколккратно са били приканвани.

В тази връзка следва да се има предвид, че Конституционният съд не може инцидентно да се произнася по противоконституционност на правилника, дори и когато такава е констатирана. На второ място дори и да се приеме, че има нарушение на норми на ПОДНС, практиката на Конституционния съд следва разбирането, че нарушаването на процедурни правила на ПОДНС не може да бъде основание приет законопроект да бъде обявен за противоконституционен (Решение №1 от 1999 г. по конст. дело № 34 за 1998 г.; Решение № 14 от 2001 г. по конст. дело № 7 за 2001 г.; Решение № 5 от 2003 г. по конст. дело № 5 за 2003 г.) Преценката за конституционност на ЗИД ЗНАФ съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и ПОДНС, който няма ранг на основния закон. В този смисъл е и трайната практика на Конституционния съд (Решение № 3 от 1991 г. по конст. дело № 17 за 1991 г.; Решение № 5 от 1998 г. по конст. дело № 2 за 1998 г.; Решение № 7 от 1998 г. по конст. дело № 5 за 1998 г.). Правилникът се приема от законодателния орган на основание на чл. 73 от Конституцията, но това не го прави част от нея, нейно продължение. Разпоредбите на правилника не стават и не са конституционни норми. Този нормативен акт както по своето предметно съдържание и предназначение, така и по процедурата на приемането му, не стои на едно равнище с основния закон - Конституцията. Правният анализ показва, че той е акт с висок юридически ранг, но не и конституционен. Господстващото разбиране в теорията е също, че нормативни актове от типа на разглеждания правилник не притежават конституционна

юридическа сила. Това следва от мотивите в Решение № 3 от 1995 г. на Конституционния съд по конст. дело № 6 за 1995 г.) Конституционният съд приема, че ПОДНС също подлежи на контрол за конституционност, но неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията (Решение № 7 от 1998 г. по конст. дело № 5 за 1998 г., Определение от 2 юли 1992 г. по конст. дело № 13 за 1992 г., решения по конст. дела № 6 за 1995 г. и № 2 за 1998 г.)

Въз основа на посоченото твърдения в искането на народните представители нарушения на ПОДНС са неотнормирани към преценката за противоконституционност на ЗИД ЗНАФ.

Твърдението на вносителите на искането, че изключението по чл. 88, ал. 1, изр. второ се прилага, само ако "законопроектът е безспорен и кратък", също не намира опора в конституционния текст. В случая преценката на народните представители дали да проведат двете гласувания в отделни заседания или в едно заседание, е напълно свободна. При липсата на ограничения за приемане на такова решение от Народното събрание Конституционният съд приема, че „по правилността на съображенията, по които народните представители са решили да се възползват от предвидената в Конституцията възможност да се отстъпи от основното правило за гласуване на законите в две отделни заседания, Конституционният съд не може да се произнася.” (Решение № 9 от 1999 г. по конст. дело № 8 за 1999 г.)

По аналогичен начин се поставя въпросът относно твърдението, че изключението по чл. 88, ал. 1, изр. второ се прилага в „парламентарната практика при ратифициране на международни договори, които имат един параграф и няма как по него да се правят предложения между първо и второ четене”. В Конституцията обаче не се предвижда изключение за т.нар. ратификационни закони, които също единствено с изричното решение на Народното събрание могат да бъдат приемани с две гласувания в рамките на едно заседание. Щом Конституцията не предвижда ограничения за гласуване на законопроект на две четения в едно заседание, никакви други норми, дори и закони, не могат да въвеждат такива ограничения.

В искането се твърди също, че гласуването на разпоредбите en bloc също нарушава установените в Конституцията правила за приемане на законопроектите на второ четене, тъй като с това се елиминира възможността народните представители да направят предложения по всеки конкретен текст. Няма изрична разпоредба в Конституцията относно начина на гласуване на разпоредбите на законопроектите. Правилата за гласуване са в чл. 74, ал. 1 от ПОДНС и по съображения, изложени по-горе, те не могат да са основание аз противоконституционност на ЗИД ЗНАФ. Освен това в чл. 74, ал. 1, изр. второ изрично е предвидено, че „когато няма направени писмени предложения или възражения, текстовете не се четат в пленарната зала. В този случай текстовете се прилагат към стенографския протокол като част от него.”. Видно от стенограмата от

пленарното заседание на 18 декември 2009 г., на което е дебатиран и приет законопроект, никой от депутатите не е направил конкретно предложение по някой от текстовете. На заседанието е дадена възможност всеки да вземе отношение по въпроса, но са изразени само общи възражения по процедурата по гласуването, а не и по законопроекта по същество.

По посочените съображения считаме, че искането на 54 народни представители от 41-то Народно събрание за установяване на противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за Националния архивен фонд (обн., ДВ бр. 103 от 2009 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:


(Бойко Борисов)