

20



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

---

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ  
от  
Министерския съвет на Република България  
по  
конституционно дело № 2 за 2007 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 1 февруари 2007 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 2 за 2007 г., образувано по искане на 53 народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване, създадена с § 13, т. 3, б. „а“ от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2007 г. (ДВ, бр.105 от 2006 г.).

В искането се твърди, че при приемането на чл. 55, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване (ЗЗО) е нарушена задължителната процедура за гласуване на законопроекти, установена в чл. 88 от Конституцията и чл. 58 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) относно броя на гласуванията и на възможността за прегласуване на вече приет текст. Твърди се, че тази задължителна процедура е условие за конституционносъобразност на законодателната дейност на българския парламент, а при приемането на оспорената разпоредба фактически са извършени три гласувания чрез повтаряне на прегласуването.

Конституционната уредба в чл. 88, ал. 1 изисква законите да се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват в различни заседания, като само по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. В лаконичната уредба на чл. 88, ал. 1 конституционният законодател определя само необходимия брой на гласуванията на законите, които се приемат от Народното събрание, като се ръководи от идеята за създаване на механизъм, гарантиращ задълбочено и повторно обсъждане на законопроектите (за разлика от останалите актове на Народното събрание, които съгласно чл. 88, ал. 2 от Конституцията се приемат с едно гласуване). Този механизъм е гаранция за предотвратяване на прибързано, недостатъчно обмислено приемане именно на актовете с най-висша юридическа сила след основния закон - Конституцията, за недопускане на грешки, непълноти и несъответствия в уредбата на основни обществени отношения с правни последици за неограничен кръг адресати.

Този механизъм обаче не е конкретизиран на конституционно равнище. Разпоредбата на чл. 73 от Конституцията предвижда организацията и дейността на Народното събрание да се осъществяват въз основа на Конституцията и на правилник, приет от Народното събрание. В съответствие с чл. 73 от Конституцията нормативната процедура, по която се извършва гласуването на актовете на Народното събрание е уредена в чл. 53 - 58 от ПОДНС. Евентуални нарушения в законодателния процес в рамките на нормативната процедура, предвидена в ПОДНС, биха могли да доведат до противоконституционност на законите само ако се нарушават конституционните норми, установяващи изисквания към начина на приемане на законите. Когато законът е приет при спазване на изискванията на чл. 81 и 88 от Конституцията, не може да се твърди, че нарушаването или неспазването на други процедурни правила по приемането на законите, води до противоречие с Конституцията. Разпоредбите в ПОДНС не са с ранг на конституционна норма и тяхното евентуално нарушаване не може да доведе до противоконституционност на закон. Такъв извод следва от трайната и непротиворечива практика на Конституционния съд. Така напр. в мотивите на Решение № 3 на Конституционния съд от 1995 г. по к.д. № 6 за 1995 г. се казва:

„Конституционният съд е имал възможността да се произнесе, че преценката за конституционносъобразност съгласно 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 – решение по к.д. № 17 от 1991 г. (ДВ, бр. 4 от 1992 г.). Съдът не намира основание да изостави това свое разбиране.”

Такова становище Конституционният съд застъпва и в Решение № 7 от 1998 г. по к.д. № 5 за 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г. и др.

В искането на групата народни представители до Конституционния съд по същество не се оспорва възможността за прегласуване на приета законова разпоредба от Народното събрание. Разбирането, че конституционното изискване за двукратно гласуване на законите не следва да се абсолютизира до механичното отчитане на броя на гласуванията, е отразено в разпоредбата на чл. 58 от ПОДНС. В нея се създава възможност процедурата по гласуването или резултатът от него да бъдат оспорени и да се извърши повторно гласуване. Тази възможност обаче не се оспорва като трето гласуване в нарушение на конституционното изискване по чл. 88, ал. 1. Установената в чл. 58 от ПОДНС възможност за прегласуване представлява защитен механизъм, предотвратяващ евентуалното нарушаване на конституционните изисквания за кворум за провеждане на заседанията, кворум за приемане на актовете, лично гласуване на народните представители, както и за предотвратяване на грешки, включително при приети противоречащи едно на друго предложения на народни представители или на други законови разпоредби. Затова възможността за прегласуване не представлява трето гласуване, а е част от процедурата по второ гласуване на законопроекта. При положение, че прегласуването на приет текст не може да се приеме за трето гласуване, не следва да се отрича и изобщо възможността за повтаряне на прегласуването, когато това се налага напр. с цел отстраняване на допуснати грешки. В тези случаи конституционно нарушение няма, макар формално да се нарушава ПОДНС.

В подкрепа на тази теза е и предвидената възможност в чл. 70, ал. 1 от ПОДНС народните представители да правят предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект, като чл. 71, ал. 2 от ПОДНС не позволява единствено обсъждане и гласуване на предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Ако такива предложения се приемат от Народното събрание, макар фактически да са приети само на едно гласуване, нарушение на конституционното изискване по чл. 88, ал. 1 няма, защото целият закон, част от който са те, е приет на две гласувания. Тази теза нееднократно е застъпена и в практиката на Конституционния съд. Така напр. в мотивите на Решение № 14 от 2001 г. по к.д. № 7 за 2001 г. се казва:

„Съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане. В конкретния случай, след като народните представители са изпълнили своето конституционно правомощие, в хода на законодателния процес между двете гласувания да внесат промени в законопроекта на ЗИДЗДДБДС, без да променят принципите и целите на закона, очевидно е, че не е нарушено конституционното изискване на чл. 88, ал. 1 и законът е обсъден и приет на две гласувания, извършени в отделни заседания.”

Аналогични мотиви са изложени и в Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 за 1998 г., Решение № 4 от 2002 г. по к.д. № 14 за 2002 г. и др.

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, броя на гласуванията, с които е приет закон или друг акт, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания. Постоянна е практиката на Конституционния съд в този смисъл. Според мотивите на Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 за 1993 г.:

„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. Той не може да открива производство по тяхното оспорване. 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.”

Тези мотиви са потвърдени от Конституционния съд и в Решение № 18 от 1995 г. по к.д. № 16 за 1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к.д. № 22 за 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 за 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 за 1998 г. и др.

Според стенографските протоколи от заседанията на XL Народно събрание, проведени на 12, 13 и 14 декември 2006 г. на тези дати е извършено второто гласуване на проекта на Закон за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2007 г. (ЗБНЗОК). В заседанието на 13 декември 2006 г. по § 11 (§ 13 в приетия окончателен текст на закона) от Преходните и заключителните разпоредби на ЗБНЗОК за 2007 г. са обсъдени, гласувани и приети отделни предложения на народните представители Борислав Китов и Атанас Щерев след извършено прегласуване на основание чл. 58 от ПОДНС. При прегласуването първоначално неприетото предложение на народния представител Атанас Щерев е прието, а предложението на народния представител Борислав Китов е повторно прието. Гласуването по § 11, с който се изменя и чл. 55, ал. 3 от ЗЗО, продължава на заседанието на Народното събрание на 14 декември 2006 г., когато е гласувано и предложението по същия параграф на Комисията по бюджет и финанси. Волята на народните представители е била приетите предложения на Борислав Китов и Атанас Щерев да се обединят в един текст от Комисията по бюджет и финанси, доколкото необходимостта от подобно обединяване не е подлежала на съмнение, включително и от страна на опозицията. На заседанието на 14 декември 2006 г. приетите предложения на народните представители Борислав Китов и Атанас Щерев не са били прегласувани, а е гласувано и прието и предложението на комисията. При положение, че от стенографските протоколи не

може да се констатира, че е било извършено повторно прегласуване на предложението на народния представител Атанас Щерев, не може да се твърди, че е нарушен чл. 58 от ПОДНС, а още по-малко - конституционното изискване по чл. 88, ал. 1.

Видно от стенографските протоколи е, че са предложени и приети три различни по съдържание, а съответно и по правни последици редакции на чл. 55, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване. Без да обсъждаме дали те по същество си противоречат или противоречат на други приети разпоредби от ЗБНЗОК за 2007 г. или от ЗЗО (каквито изказвания са направени от някои народни представители на въпросното заседание), безспорна е констатацията, че разпоредбата на чл. 55, ал. 3 от ЗЗО е приета с необходимото конституционно мнозинство в три различни редакции. Очевидно не подлежи на коментар необходимостта от обнародване в "Държавен вестник" на един окончателен текст на разпоредбата. Народните представители са били длъжни да поправят допуснатата от самите тях ситуация на приемане на различни текстове на една разпоредба. В компетентност на Народното събрание като законодателен орган е да отстранява допуснати грешки и пропуски в законодателния процес. Принципът на правовата държава съдържа и изискването за правна сигурност, което се гарантира с приемането на ясни и вътрешно непротиворечиви закони. Етапите на законодателния процес са процедура, чието спазване не трябва да се абсолютизира, ако довежда до правен абсурд или правен хаос. Точно обратното – целта на тази процедура е създаването и приемането на ясни законови разпоредби.

В Решение № 7 от 1998 г. по к.д. № 5 за 1998 г. Конституционният съд е приел, че дори в хипотезата на приет от Народното събрание закон и издаден от президента на републиката указ за обнародването му в "Държавен вестник", поправката на очевидна фактическа грешка, допусната в редакцията на законов текст, която е извършена на едно гласуване, не нарушава чл. 4 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

На по-силно основание такъв извод може да се направи за обсъжданата хипотеза на гласуване на оспорената разпоредба: гласуването на закона не е било приключило, указ на президента за обнародването му не е бил издаден, гласуван е обединяващ приетите предложения текст, защото в правния мир не може да действат различни редакции на една разпоредба.

По посочените съображения считаме, че искането на 53 народни представители от XL Народно събрание за обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 55, ал. 3 от Закона за здравното осигуряване, приета с § 13, т. 3, б. „а" от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за бюджета на Националната здравноосигурителна каса за 2007 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:**

  
(Сергей Станишев)

