

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Образуван х.р. с.р. 17/17
Судия Р. Меньков
21.12.17.

ИСКАНЕ

от народни представители от 44-ото Народно събрание

основание: чл. 149, ал. 1, т. 2 от
Конституцията на Република
България

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На 30 ноември 2017 г. 44-то Народно събрание прие Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. (наричан по-нататък „ЗДБРБ“), обнародван в „Държавен вестник“, бр. 99 от 12 декември 2017 г.

Чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2. „Субсидии и други текущи трансфери“ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г. (наричан по-нататък „ЗДБРБ за 2018 г.“) противоречи на чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

На 29 ноември 2017 г. на седемдесет и деветото заседание на 44-то Народно събрание се проведе второто гласуване на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2018 г. Докладчикът Менда

Стойнова – председател на Комисията по бюджет и финанси уведоми народните представители, че по чл. 6 има предложение от народния представител Васил Антонов, както следва: „В чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2. „Субсидии и други текущи трансфери” числото „5 000,0“ се заменя с „6 130,0“ и че Комисията по бюджет и финанси не подкрепя предложението.

След като народният представител Васил Антонов запозна останалите народни представители с конкретното си предложение и мотивите си за него, председателят на Народното събрание разпореди преминаване към гласуване и първо подложи на гласуване това предложение. От гласувалите 179 народни представители: „за“ гласуваха 90, „против“ гласуваха 28, „въздържали се“ гласуваха „61“. Предложението на народния представител Васил Антонов беше прието.

Докладчикът Менда Стойнова – председател на Комисията по бюджет и финанси поиска прегласуване, след което председателят на Народното събрание разпореди процедура по прегласуване, в резултат от което гласуваха 201 народни представители: „за“ гласуваха 101, „против“ гласуваха 32, „въздържали се“ гласуваха 68. Предложението на народния представител Васил Антонов отново беше прието.

Председателят на Народното събрание подложи на гласуване чл. 6 по доклада на Комисията с отразеното преди това, подкрепено предложение на народния представител Васил Антонов. От гласувалите 199 народни представители: „за“ гласуваха 93, „против“ гласуваха 82, „въздържали се“ гласуваха 24. Предложението не беше прието.

Народният представител Данаил Кирилов поиска прегласуване на чл. 6, след което предложи процедура на отлагане на гласуването на чл. 6 за „финала на гласуването на Законопроекта“, въпреки че съгласно чл. 71, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на народното събрание („ПОДНС“) и трайно установената парламентарна практика повторното гласуване следваше да бъде извършено веднага и непосредствено след

предишното гласуване на чл. 6 на второ четене на същото заседание. Освен това чл. 69, ал. 1, т. 2 от ПОДНС допуска само отлагане на гласуването, а не отлагане на повторното гласуване (тоест отлагане на прегласуването). Председателят на Народното събрание в нарушение на ПОДНС подложи на гласуване предложението на народния представител Данаил Кирилов за отлагане на чл. 6 за гласуване. От гласувалите 213 народни представители: „за“ гласуваха 140, „против“ гласуваха 73, „въздържали се“ нямаше. Предложението на Данаил Кирилов за отлагане на гласуването на чл. 6 беше прието в нарушение на ПОДНС.

Въпреки че Народното събрание по същество беше в процедура по повторно гласуване (прегласуване) на чл. 6, председателят на Народното събрание, вместо да разпреди веднага повторно гласуване на чл. 6, каквото е императивното изискване на чл. 71, ал. 2 от ПОДНС, направи съвсем друго – в нарушение на ПОДНС подложи на гласуване предложението на Данаил Кирилов за отлагане на гласуването на чл. 6. С приемането на решение за отлагане на повторното гласуване на чл. 6 Народното събрание наруши съществена правна норма от ПОДНС, а оттам се стигна и до противоречие с фундаменталния конституционен принцип на правовата държава, прогласен чл. 4, ал.1 от Конституцията.

На 30 ноември 2017 г. на осемдесетото заседание на 44-то Народно събрание продължи второто гласуване на законопроекта за държавния бюджет на Република България за 2018 г. Докладчикът Менда Стоянова – председател на Комисията по бюджет и финанси направи изказване, че трябва да се направи повторно гласуване или прегласуване, а именно да се гласува докладвания тогава от нея по следния начин текст на чл. 6 по доклада на Комисията с отразеното предложение на народния представител Антонов. Менда Стоянова уведоми народните представители, че чл. 6 по доклада на Комисията, освен предложението на Васил Антонов, което е част от субсидии и други текущи трансфери, респективно в това число субсидии

и други текущи трансфери за юридически лица с нестопанска цел, съдържа още редакционни промени, тъй като това предложение следва да се отрази в още няколко редове на таблицата на чл. 6. Според Менда Стоянова това са и редакционните промени, които са включени в текста на чл. 6 по доклада на Комисията, във връзка с отразеното в него предложение на Васил Антонов.

Председателят на Народното събрание разпореди преминаване към процедура по прегласуване на окончателната редакция на чл. 6, която включва текста на вносителя по доклада на Комисията и отразеното в нея предложение на народния представител Васил Антонов. Гласуваха 198 народни представители: „за“ гласуваха 82, „против“ гласуваха 12, „въздържали се“ гласуваха 104. Предложението не беше прието.

След горепосоченото повторно гласуване председателят на Народното събрание, позовавайки се на чл. 69, ал. 1, т. 7 от парламентарния правилник, подложи на гласуване чл. 6 по основния текст по вносител. От гласувалите 112 народни представители: „за“ гласуваха 112, „против“ и „въздържали се“ нямаше. Предложението беше прието. Народният представител Валери Жаблянов направи предложение за прегласуване. Председателят на Народното събрание подложи на прегласуване основния текст на чл. 6 по вносител. От гласувалите 115 народни представители: „за“ гласуваха 115, „против“ и „въздържали се“ нямаше. Предложението беше прието.

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. Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации (Решение № 3/1993 г.; Решение № 18/1995 г.; Решение №

25/1998 г.; Решение № 28/1998 г.; Решение № 1/1999 г.; Решение № 6/2007 г.; Решение № 7/2007 г.).

Атакуваната с настоящото искане законова разпоредба е приета в нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Според изискването на този конституционен текст законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания, докато в случая оспорената законова разпоредба е гласувана отново за трети път, въпреки че по-рано на заседанието от 29.11.2017 г., тя е приета на второ гласуване, като в нея се съдържа и приетото изменение, предложено от народния представител Васил Антонов. Противоконституционността на оспорената законова разпоредба се обосновава с нарушаване на процедурата за приемането ѝ, визирана в чл. 88, ал. 1 от Конституцията, която предвижда две гласувания, проведени в две отделни заседания. Затова преценката на Конституционния съд трябва да се основава на тълкуване на тази конституционна норма и съответствието на предвидения в нея ред с проведената процедура при приемане на оспорената законова разпоредба.

Правилото на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е императивно поради процедурния му характер, което налага стриктното му тълкуване и прилагане. Граматическото тълкуване сочи на тази характеристика с оглед използваното повелително наклонение при неговото формулиране (аргументи от Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). Този извод се подкрепя и от логическата интерпретация на неговия текст, според който само по изключение, с изрично решение на законодателния орган при запазване на изискването за две гласувания те могат да се проведат в едно, а не в отделни заседания, т.е. не се допуска отклонение от процедурния ред за приемане на законите, освен в една строго ограничена хипотеза, и то при съблюдаване на определени условия за нейната приложимост (същото разбиране се поддържа в Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). Съпоставянето на чл. 88, ал. 1 с ал. 2 е още един аргумент в тази насока, тъй

като за всички останали актове на Народното събрание, а именно решения, декларации и обръщения – чл. 86, ал. 1 от Конституцията, се предвижда приемането им с едно гласуване, т.е. процедурата на законотворчеството е изключителна поради естеството и значимостта на материята, предмет на регулиране със закон (аргументи от Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). Това обуславя специалния, по-утежнен ред за осъществяване на законодателния процес в сравнение с останалата дейност по издаване на актове от Народното събрание (виждане, развито в Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). Този ред е предвиден, за да обезпечи задълбоченост при обсъждане и приемане на законите, като се избегне прибързаността и импровизацията в законодателния процес (схващането се споделя в Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е норма за валидност на законодателния процес, нарушаването на която довежда до противоконституционност на нормативния резултат от този процес (аргументи от Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд).

Конституционният съд винаги и категорично е споделял разбирането, че не е допустимо да се извършва трето гласуване на разпоредба, чийто текст възпроизвежда първоначалното предложение на вносителя и не включва вече приетите предложения на народните представители (Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд). В тази връзка се налага изводът, че с проведеното гласуване на второ четене на 29.11.2017 г. фактически е било прието предложението на вносителя, но с предложеното от народния представител Васил Антонов изменение, което е неразделна част от окончателната редакция на приетата на второ гласуване законова разпоредба (същото разбиране се поддържа от Конституционния съд в неговото Решение № 3/2007 г. по аналогичен случай). Гласуването на основното предложение на вносителя е допустимо само при условие, че предложенията

съответните народни представители са отхвърлени (Решение № 3/2007 г. на Конституционния съд), а в конкретния случай, по повод на който е настоящото сезиране, е налице точно обратната хипотеза – предложението на народния представител Васил Антонов е прието. Ако Народното събрание е приело поправките (предложеното изменение) на народния представител (в случая това е предложеното изменение от народния представител Васил Антонов), не се налага да се гласува основното предложение на вносителя (същото разбиране се споделя от Конституционния съд в неговото Решение № 3/2007 г. по аналогичен случай). Новото гласуване на основното предложение на вносителя в заседанието на 30.11.2017 г. не представлява част от второто гласуване (същото е разбирането на Конституционния съд в неговото Решение № 3/2007 г. по аналогичен случай). Всъщност е предложен нов текст, което може да се осъществи с нова законодателна инициатива за приемането му на две гласувания след обнародване на вече приетите на второ гласуване законови разпоредби, съдържащи и вече приетите изменения, предложени от народни представители (същото е разбирането на Конституционния съд в неговото Решение № 3/2007 г. по аналогичен случай).

Поради това следва да се приеме, че гласуването на основното предложение на чл. 6 от ЗДБРБ за 2018 г. е в противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Законодателният процес по приемането на оспорената разпоредба е опорочен. Затова трябва да бъде обявена нейната противоконституционност.

Когато на второ гласуване предложението на народен представител за изменение или допълнение на основния текст на предложението на вносителя е прието, това означава че е приет целият текст на съответната законова разпоредба, но с изменението или допълнението от народния представител, което е прието (Решение №

7/2007 г. на Конституционния съд). Недопустимо още едно гласуване на законова разпоредба чрез предложение, чиято редакция не съдържа прието вече изменение/добавка (същото разбиране се поддържа в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). Конституционният съд винаги е споделял разбирането, че нормативният резултат (съответната законова разпоредба) от такава опорочена законодателна процедура винаги води до противоконституционност (Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). В такива случаи е ясно, че подобна опорочена законодателна процедура по прегласуване на текста има за цел да доведе до отпадане на приетото изменение/добавка (схващане, споделяно в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). Във всеки подобен случай е налице противоконституционна промяна на волята на законодателя (виждане, отразено в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). С новото прегласуване се иска отмяна на вече приет текст (аргументи от Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). На практика се стига до нова редакция на съответната законова разпоредба, тъй като от нея отпада изразът, съдържащ съответното вече прието изменение/добавка от народния представител (разбиране, поддържано в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). Прегласуването на вече гласуван на второ четене текст и обявен за приет е недопустимо и противоречи на уредената в Конституцията процедура по приемане на законите (Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд).

Съобразно разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията законите се обсъждат и приемат на две гласувания. С приключване на второто гласуване завършва и самият законодателен процес относно съответната законова разпоредба, която придобива завършен вид, който обективира и формализира волята на Народното събрание (същото схващане се поддържа в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд). Всяко извършено

прегласуване означава, че Народното събрание не е спазило установената процедура по приемането на законите (разбиране, категорично отразено в Решение № 7/2007 г. на Конституционния съд).

Съгласно Решение № 7/2005 г. на Конституционния съд ако първото четене на един законопроект е стадий, в който той се обсъжда и гласува в цялост, при второто четене се обсъждат и гласуват детайлите.

Конституционният съд многократно в свои Решения (Решение № 28/1998 г., Решение № 1/1999 г., Решение № 14/2001 г., Решение № 4/2002 г., Решение № 7/2005 г., Решение № 6/2007 г., Решение № 5/2009 г., Решение № 10/2012 г.) е разглеждал спорове във връзка с конституционното правило за задължителните две четения/гласувания за всеки законопроект (чл. 88, ал. 1) и се е произнасял в следния смисъл: двете „четения“ 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 затова Конституцията подчертава, че те подпомагат дейността на Народното събрание (чл. 79 от Конституцията) (аргументи от Решение № 6/2007 г. и Решение № 10/2012 г. на Конституционния съд). По действащото парламентарно право преди първото четене законопроектът преминава „фаза на комисия“, т.е. обсъжда се в комисиите, на които е разпределен от председателя на Народното събрание. След като законопроектът е приет в пленарната зала на първо четене в „цялост и по принцип“, следва фазата на писмени предложения, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до водещата комисия (Решение № 6/2007 г., Решение № 5/2009 г., и Решение № 10/2012 г. на Конституционния съд). Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарната зала просто няма смисъл – защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и допълван

между двете гласувания (аргументи от Решение № 6/2007 г., Решение № 5/2009 г. и Решение № 10/2012 г. на Конституционния съд)? Предложенията на народните представители постъпват във водещата комисия, където се обсъждат, при което може да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ четене (Решение № 6/2007 г. и Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд). Този доклад съдържа всички направени предложения от народните представители след първото гласуване, включително и тези на комисията (Решение № 6/2007 г. и Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд).

Според правилата за протичането на законодателния процес водещата комисия по законопроекта внася в Народното събрание доклад за второ гласуване, който съдържа както писмените предложения на народните представители и становищата на комисията по тях, така и предложенията на самата комисия по обсъждания законопроект, когато тя приеме такива (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд). При второто гласуване в пленарната зала се обсъждат както предложенията на народните представители, така и предложенията на водещата комисия, включени в доклада (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд).

При второто гласуване на законопроектите се обсъждат само предложения на народните представители, постъпили между двете четения, както и предложения на водещата комисия, включени в доклада ѝ (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд).

След като законодателният процес съдържа правилото за две гласувания в пленарната зала като решаващи фази в приемането на всеки законопроект, тогава по дефиниция приетите закони ще съдържат и текстове, които ще са обсъдени и приети само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене на законопроекта (разбиране, поддържано в Решение № 6/2007 г., Решение № 10/2012 г. и Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд). Тази

регламентация не е в противоречие с конституционното правило на чл. 88, ал. 1 за двете гласувания, защото гласуването на предложенията, направени от народните представители между първо и второ четене, е част от самото второ четене, а направените предложения са елементи в законодателната верига, „нанизана” след първото четене (схващане, отразено в Решение № 6/2007 г., Решение № 10/2012 г. и Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд). В законодателния процес всяко действие е обусловено от предхождащото го – до второ четене не може да се стигне, ако не се мине през фазата на писмените предложения на народните представители за изменение и допълнение в текстовете на законопроекта (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд).

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 комисия (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд).

Практиката на Конституционния съд категорично потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд). Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд припомня, че така в мотивите на Решение № 14/2001 г. Конституционният съд 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 законите, провеждани на отделни заседания, е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят промени в първоначалните текстове на законопроектите (Решение № 6/2007 г. на Конституционния съд).**

Така на второ четене се отчита, че всеки закон е съвкупност от отделни разпоредби, като вниманието е върху отделната разпоредба и нейната самостоятелност (Решение № 5/2009 г. на Конституционния съд).

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Молим на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията да установите противоконституционност на Чл. 6, ал. 1, Раздел II, т. 1.2. „Субсидии и други текущи трансфери” от Закона за държавния бюджет на Република България за 2018 г., като противоречащ на на чл. 88, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Предлагаме като страни по конституционното дело да бъдат конституирани Народното събрание, Министерският съвет и министърът на финансите.

Народни представители:

1. *Корнелия Келевска*
2. *Кристина Зариов*
3. *Нелсо Байгев*
4. *Стефан Данашиев*
5. *Павел Мелев*
6. *Антон Крив*
7. *Кристина Вилев*

- 8 Славко Велков
- 9 Богдан Бочев
- 10 Николаи Мешев
- 11 Александър Тичков
- 12 Иван Урмишев
- 13 Иван Динев Иванов
- 14 Александър Силев
- 15 Таско Ефимков
- 16 Николаи Пвалев
- 17 Тимур Тимуров
- 18 Димка Симеонова
- 19 Димитър Георгиев
- 20 Филип Попов
- 21 Николаи Бончаров
- 22 Деска Демска
- 23 Николай Димев
- 24 Иван Тимев
- 25 Румя Георгиев
- 26 Геран Емелин
- 27 Барислав Кайджалиев
- 28 Стефан Тимев
- 29 Димитър Силев
- 30 Стефан Харалдиев

31. Овечья голова
32. Стан Мурзоб
33. Ивануш Коткоф
34. Котко Мурзоб
35. Агаз Кавурия-Гендэ
36. Георгий Анисимов
37. Виктор Пепеляев
38. Дмитрий Давал
39. Василий Антонов
40. Алексей Козлов
41. Николай Гонимов
42. Константин Сидоров
43. Иодор Давидов
44. Григорий Прохоров
45. Георгий Михайлов
46. Виктор Агеев
47. Алексей Кавалеридзе
48. Мария Александровна
49. Николай Давидов
50. Михаил Топица
51. Франс Ковалев
52. Александр Рязанов
53. Владимир Генделев
54. Георгий В. Сидоров

55. Сиде ПИИЗЛС

56. Сиде ПИИЗЛС

57. Сиде ПИИЗЛС

58. Сиде ПИИЗЛС

59. Сиде ПИИЗЛС

60. Сиде ПИИЗЛС

61. Сиде ПИИЗЛС

62. Сиде ПИИЗЛС

63. Сиде ПИИЗЛС

64. Сиде ПИИЗЛС

65. Сиде ПИИЗЛС

66. Сиде ПИИЗЛС