



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 171 К1
Дата 15.04.21г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 3 за 2021 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 9 март 2021 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 за 2021 г. Със същото определение Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група текстове, намиращи се в определено съотношение, по следното питане:

„Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван или когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България.“

Според конституционните разпоредби, чието задължително тълкуване се иска: Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите (чл. 84, т. 1), приетите закони се обнародват в "Държавен вестник" не по-късно от 15 дни след приемането им (чл. 88, ал. 3), а в същия срок президентът може мотивирано да върне закона в

Народното събрание за ново обсъждане, което не може да му бъде отказано (чл. 101, ал. 1).

С тълкувателното питане се поставя въпросът, кога (към кой момент) е допустимо и кога (към кой момент) не е допустимо Народното събрание да упражнява конституционното си правомощие да приема, изменя, допълва или отменя законите предвид отсъствието на изрична конституционна уредба по него. Според вносителя на искането конституционните разпоредби на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 в тяхното съотношение изграждат базова конструкция, която съдържа и отговорите на поставения в питането конституционно-правен проблем. Самата необходимост Конституционният съд чрез задължително тълкуване да определи кога Народното събрание може и кога не може да приема, изменя, допълва или отменя закони, е обоснована в искането на основа на аргументи за противоречиво прилагане на конституционните тестове в практиката на парламента. И трите примера, дадени като доказателство за противоречива практика, са по отношение на приети закони, които президентът е върнал за ново обсъждане по реда на чл. 101, ал. 1.

Тълкувателното питане включва два отделни въпроса, по които очаква задължителното тълкуване на Конституционния съд да даде отговор: Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван? и Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България? Застъпената в искането позиция по първия въпрос е, че приет закон може да се изменя, допълва или отменя само след неговото обнародване в „Държавен вестник“, като тя е обоснована с юридическата сила, която приетият закон получава с неговото публикуване съгласно изискването на чл. 5, ал. 5 от Конституцията на Република България. Тезата на вносителя по втория въпрос е, че предвид участието на президента в заключителната фаза на законодателния процес, когато той върне приет закон за ново обсъждане, парламентът може да гласува промени в него само ако и след като не е преодолял наложеното президентско вето.

Министерският съвет не споделя необходимостта от даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България по така направеното

тълкувателно питане и в посочения от вносителя смисъл, като в подкрепа на това свое разбиране излага следните съображения:

1. Конституционният съд е имал повод да се произнесе по въпроса в какво съотношение конституционният законодател е поставил разпоредбите, чието задължително тълкуване се иска. В мотивите на Решение № 5 от 17 май 1995 г. по конст. д. № 3/95 г. се посочва, че доколкото чл. 101, ал. 1 препраща към чл. 88, ал. 3 от Конституцията, „то е единствено за срока“, в който президентът може да упражни правомощието си мотивирано да върне приетия по реда на чл. 88, ал. 1 закон за ново обсъждане в Народното събрание „и в това се заключава връзката между двата конституционни текста“. Нещо повече, конституционното изискване на чл. 5, ал. 5 за публикуване на всички нормативни актове се изпълнява по отношение на върнатите от президента и повторно приети от Народното събрание закони не по реда и в срока по чл. 88, ал. 3, чието тълкуване се иска, а по реда и в срока по чл. 101, ал. 3 от Конституцията на Република България.

Конституционният законодател е установил две отделни прояви на законодателна власт на парламента в два отделни института: Народното събрание упражнява законодателните си правомощия по чл. 84, т. 1 и приетите от него закони подлежат на публикуване по общия ред на чл. 88. Наред с това Народното събрание, упражнявайки също законодателна власт след наложено отлагателно президентско вето върху приет закон, действа по специалния спрямо чл. 88 ред, който е предвиден в чл. 101, ал. 2 (в този смисъл са и мотивите на Решение № 5 от 17 май 1995 г. по конст. д. № 3/95 г.), съответно повторно приетият закон се публикува по реда и в срока по ал. 3 на същия член. Ето защо е недопустимо да се изгражда единна „базова конструкция“, формирана от отделни текстове на чл. 88 и чл. 101. Затова и посочените в искането чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията на Република България като група текстове, намиращи се в определено съотношение, не следва да бъдат обектът на задължително тълкуване по отправеното тълкувателно питане.

2. Считаме, че изложените в искането примери не доказват твърдение за противоречиво прилагане на конституционни разпоредби при приемането на закони от Народното събрание, което да налага задължително тълкуване по въпроса: Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван? Не ни е известно да има, а и в искането не е посочена

практика на гласувани промени в приети закони, върху които няма наложено президентско вето, преди те да са обнародвани в „Държавен вестник“ по реда и в сроковете по чл. 88, ал. 3: Единият пример, който вносителят е дал като аргумент за различна практика, е за гласувани изменения и допълнения в обнародван закон – но в закон, върнат за ново обсъждане, повторно приет от Народното събрание и след като е обнародван от президента по реда на чл. 101, ал. 3. Останалите два примера са също неотнормирани към тълкувателното питане в тази му част, а освен това и не сочат за гласувани изменения и допълнения в повторно приет по реда на чл. 101, ал. 2 закон преди неговото обнародване по реда на чл. 101, ал. 3.

3. Не може да бъде споделен направеният в искането извод, че именно с оглед на конституционното изискване за публикуване на всички нормативни актове и юридическата сила, която те получават с публикуването им, приетият закон/повторно приетият закон може да се изменя, допълва или отменя само след като бъде обнародван в „Държавен вестник“.

Според вносителя на искането „може да се измени, допълни или отмени закон, който е известен..“. Безспорно официалният начин, по който един закон става „известен“, е чрез обнародването му в „Държавен вестник“, а конституционно правомощие на президента е да издаде указ за неговото обнародване. Законът, както всеки нормативен акт съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг лица, предвид на което е установено конституционното изискване за неговото публикуване: Актът на обнародване на закон е официалният начин, по който се оповестява на гражданите за приетия нормативен акт и те се уведомяват за неговото съдържание, преди приетият закон, но вече като действащо право, да бъде приложен спрямо същите тези граждани.

Актът на обнародване на закон не може да бъде разглеждан обаче и като начин, по който президентът известява Народното събрание за приетия закон и неговото съдържание, защото законът е гласуван в същото това Народно събрание и поради това му е вече „известен“. С оглед на обнародването на приетия закон в „Държавен вестник“ не следва да се определя кога е допустимо и кога не е допустимо Народното събрание да изменя, допълва или отменя този закон. Законите се изменят, допълват и отменят със закон, затова не обнародването в „Държавен вестник“, а спазването на конституционно

предвидения ред, по който Народното събрание упражнява своите законодателни правомощия, е единствено от значение за гласуването на промени в приетия закон.

4. Съгласно Конституцията на Република България България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1), в която на основа на принципа на разделение на властите (чл. 8) законодателната власт принадлежи изцяло на Народното събрание (чл. 62, ал. 1). Съвременният конституционализъм не предпоставя участие на държавния глава в законодателния процес, което да ограничава упражняването на законодателните правомощия от парламента. Санкцията на държавния глава върху приетите закони е сведена единствено до предоставената с чл. 101, ал. 1 възможност президентът да върне приет закон за ново обсъждане в Народното събрание – едно отлагателно вето, което може да бъде преодоляно чрез повторното му гласуване от законодателя (чл. 101, ал. 2). Както бе посочено, препращането в чл. 101, ал. 1 към чл. 88, ал. 3, съгласно който приетите закони се обнародват в "Държавен вестник" не по-късно от 15 дни след приемането им, е единствено относно срока, в който може да бъде упражнено отлагателното президентско вето.

Разпоредбите на чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 не са в съотношение, което да създава конституционно основание за президентска санкция върху приетия и невърнат за ново обсъждане закон с оглед на неговото обнародване и влизане в сила. В подкрепа на този извод е разбирането в конституционно-правната доктрина, съгласно което промулгацията на приетия закон от президента не е самостоятелен компонент в законодателния процес, а бива „погълната“ от неговото обнародване (Друмева, Е., Конституционно право, София, 2018, с. 395). Затова промулгацията също не създава конституционна пречка за Народното събрание да оттегли изпратен за обнародване от президента закон, като упражни конституционните си правомощия да изменя, допълва и отменя приетите от него закони преди тяхното обнародване.

Следва да бъде отбелязано, че институтът на оттегляне на акт преди влизането му в сила присъства в българското законодателство и правоприлагане като проява на правомощието на органа по неговото приемане. На конституционно ниво упражнената законодателна инициатива на правителството или народен представител също може да бъде оттеглена от вносителя на законопроекта. Считаме, че с оглед на конституционната уредба на Народното събрание е също допустимо то

да може да изменя, допълва или отменя законите преди тяхното обнародване, като по този начин оттегли изразената законодателна воля в приетия и изпратен за обнародване от президента закон.

4. Както посочва Конституционният съд, приет закон, върнат от президента за ново обсъждане по реда на чл. 101, ал. 1, „не става законопроект, защото преди да бъде върнат от президента, законът е бил приет от Народното събрание по реда на чл. 88, ал. 1 от Конституцията и от законопроект е придобил качеството на закон“ (Решение № 9 от 29 септември 2005 г. по конст. д. № 6/2005 г.; в този смисъл и - Решение № 5 от 17 май 1995 г. по конст. д. № 3/95 г.). Конституционната разпоредба на чл. 84, т. 1 предвижда, че Народното събрание изменя, допълва и отменя законите, а не – само обнародваните закони. Конституционна възможност да бъде изменян, допълван или отменян вече приет, но все още необнародван закон се съдържа именно в чл. 101, ал. 1: Президентът връща приетия и необнародван в срока по чл. 88, ал. 3 закон, за да бъде отново обсъден от Народното събрание, с което ангажира още веднъж законодателните правомощия на парламента по чл. 84, т. 1.

Считаме, че с разпоредбата на чл. 101, ал. 1 конституционният законодател е дал еднозначно положителен отговор на поставения в тълкувателното питане въпрос, а именно, че е конституционно допустимо да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България. Аргумент в подкрепа на тази принципна конституционна допустимост е и уредбата, която всяко поредно Народно събрание приема в правилника за неговата организация и дейност (ПОДНС): Съгласно чл. 86 от действащия ПОДНС, ако върнатият закон не получи необходимото мнозинство и е оспорен по принцип, той подлежи на разглеждане по реда, предвиден за обсъждане и приемане на законопроекти, а ако са оспорени само отделни текстове – в процедурата за второ гласуване на законопроекти, като се гласуват само оспорените и свързаните с тях текстове. Конституционната допустимост на гласувани промени в приет, но върнат за ново обсъждане закон, извършена по реда на ПОДНС, е потвърдена и в практиката на Конституционния съд (Решение № 9 от 29 септември 2005 г. по конст. д. № 6/2005).

5. Вносителят също приема, че е конституционно допустимо Народното събрание да гласува промени в приет и върнат от президента

за ново обсъждане закон в производството по чл.101, ал. 1, но „само при наложено и непреодоляно вето“. Като несъответстващ на тази безспорна практика на Народното събрание, подкрепена и от втория посочен в искането пример, се извежда единичен случай на промени в закон, приети с друг закон, преди да е приключило гласуването на отлагателното президентско вето по него.

Считаме, че един единствен закон, посочен като пример за противоречиво тълкуване и прилагане на конституционните текстове от Народното събрание, не обосновава наличие на трайна противоречива практика по прилагане на конституционната разпоредба на чл. 101, ал. 1, която да налага задължително тълкуване и по въпроса: Допустимо ли е да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България? Същевременно изложената от вносителя позиция по тази част от тълкувателното питане е с аргументи, оспорващи съответствието на този закон с Конституцията. Напомняме, че президентът е субект, оправомощен да сезира Конституционния съд не само с искане за даване на задължително тълкуване на Конституцията на Република България, но и с искане за установяване на противоконституционност на закон, когато счита, че този закон не е приет в съответствие с конституционните разпоредби.

6. Принципният отговор, който следва от конституционната уредба в чл. 101, ал. 1, е за допустимост да се изменя, допълва или отменя закон, приет от Народното събрание, когато е върнат за ново обсъждане в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията на Република България. Нещо повече, тази принципна конституционна допустимост не следва да се обвързва съдържателно с наложеното върху закона отлагателно вето, защото по Конституция президентът няма законодателна инициатива и такава той не упражнява, връщайки приетия закон за ново обсъждане в Народното събрание.

Както вносителят правилно е отбелязвал в искането за даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1, тези разпоредби са принципни и като такива не съдържат изрична правна уредба в детайли, по какъв ред и кога Народното събрание осъществява законодателните си правомощия. Само по себе си отсъствието на детайлна уредба в Конституцията обаче не е основание да се даде задължително тълкуване на нейните текстове в предложения от вносителя смисъл – допустимо е „само при наложено и непреодоляно

вето“, тъй като конституционният законодател, установявайки принципна и пестелива уредба на законодателния процес, е предвидил в чл. 73 той да бъде развит в детайли с правилник, приет от Народното събрание, т.е. „цялостният механизъм, представляващ процедурата, по която се извършва обсъждането и гласуването на законите, да бъде доразвит и конкретизиран в нормативен акт, приет въз основа на Конституцията“ (Решение № 5 от 9 юли 2009 г. по конст. д. № 6/2009 г.; Решение № 6 от 19 април 2007 г. по конст. д. № 3/2007 г.).

Затова считаме, че Народното събрание винаги може да изменя, допълва или отменя приет и върнат от президента за ново обсъждане закон по реда, предвиден от самото него в ПОДНС, а не само ако и след като не преодолее наложеното президентско вето.

По посочените по-горе съображения и в отговор на допуснатото от Конституционния съд тълкувателно питане, с което е сезиран от президента на Република България, Министерският съвет изразява следното становище:

Конституционните разпоредби на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 не могат и не следва да са обект на задължително тълкуване в предложения от вносителя смисъл.

Конституционно допустимо е Народното събрание да изменя, допълва и отменя както приетия и необнародван, така и приетия и върнат за ново обсъждане закон по реда, предвиден в Конституцията на Република България и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(~~Бойко~~ Борисов)