



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, [e-mail: arch@vas.bg](mailto:arch@vas.bg)

Изх. № 405

Дата: 05.04.2021 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3/2021 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9 март 2021 г. по конституционно дело № 3/2021 г. Конституционният съд на Република България 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 като група текстове във връзка със 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?“

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция и му е предоставен 30-дневен срок за даване на писмено становище.

Становището на Висшия адвокатски съвет по предмета на тълкуването е следното:

Народното събрание действа като учредена власт на базата на Конституцията на Република България, законите и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), който като пряк подконституционен акт се приема от парламента по силата на чл. 73 от Конституцията. Без съмнение, основата функция на Народното събрание е да осъществява законодателната власт (чл. 62 от Конституцията). Заемайки централно място в конституционната рамка, парламентът се явява единственият законодателен орган в Република България. Само Народното събрание разполага с правомощието да приема, изменя и отменя законите. Това обаче не означава, че то действа изолирано в тази своя дейност. При всяко положение парламентът взаимодейства с държавния глава в заключителната фаза на законодателния процес. Макар да заема централно място в парламентарната система на страната, Народното събрание, бидейки учредена по силата на Конституцията власт, не може да излиза извън рамките на своите конституционни правомощия. Взаимодействието на Народното събрание с държавния глава в края на законодателния процес дава зададения от Конституцията специфичен облик на българския парламентаризъм, при който президентът, бидейки пряко избран от народа, играе съществената роля на властови балансьор и гарант срещу допускането на нормотворчески грешки, осъществявайки т.нар. „проверки и баланси“ (*checks and balances*).

За да се отговори коректно на въпроса „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?“ следва да се изследва същината на законодателния процес и неговите отделни фази, чието задължително провеждане придава завършеност, окончателност и обвързваща сила на всеки закон.

В доктрината законодателният процес се възприема като съвкупност от правно-регламентирани действия, които са подредени в логическа обусловена последователност¹. Приемането на закона представлява динамичен и сложен фактически състав, при който отделните елементи са взаимосвързани и едно действие не може да изпревари друго. Законодателният процес преминава през различни фази, като всяка фаза съставлява обоснована и завършена част от него. Отделните фази са в конкретна поредност и преминаването на законопроекта през предходната фаза е необходимо условие за преход в последващата фаза. В конституционната доктрина се възприема, че парламентарният законодателен процес в Република България преминава през следните фази: (1) законодателна инициатива, (2) обсъждане на законопроекта, (3) гласуване на закона и (4) промулгация на закона. Заключителната фаза, промулгацията на закона, представлява действие по удостоверяване на съществуването на закона и неговото привеждане в състояние, което го прави годен за изпълнение, поради което се явява част от същинския законодателен процес². Има и изолирано мнение, че законодателният процес завършва с гласуването на закона на второ четене³, но то не може да бъде споделено, тъй като разпоредбата на чл. 88, ал. 3 от Конституцията безусловно предписва всички приети от парламента актове, включително и законите, да се обнародват в „Държавен вестник“, а чл. 5, ал. 5, изр. второ от Конституцията предвижда, че всички нормативни актове, в това число и законите, влизат в сила три дни след обнародването им, освен когато в тях е определен друг срок. Наред с това, в рамките на законодателния процес, по-конкретно във фазата на промулгацията, важна роля в българския конституционен модел играе президентът, който чрез правото си изцяло или отчасти да върне закона може да повлияе съществено върху неговата съдба. Без санкцията на президента, приетият от парламента акт не може да произведе правни последици.

За да придобие един законопроект качеството „закон“, той следва да е приет по конституционно-установената процедура, детайлизирана в ПОДНС. Конституцията на Република България предвижда безусловно в чл. 88, ал. 1, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания. Има държави, в които

¹ Вж. Спасов, Б. Конституционно право, Част II. Юриспрес, 2002, с. 112-114.

² Вж. Близнашки, Г. Парламентарно право. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 2015, с. 320; Киров, П. Президентът в българския конституционен модел. София: Сиби, 2004, с. 165; Друмева, Е. Конституционно право. София: Сиела, 2013, с. 387 и сл.

³ Вж. Стойчев, С. Конституционно право. София: Сиела, с. 413-414.

съществуват три гласувания или три „четения“ (като Великобритания, Полша, Швеция, Белгия, Австрия и др.)⁴, но този модел не е възприет от България. След преминаване на двете четения, председателят на Народното събрание удостоверява с подписа си съдържанието на приетия закон и го изпраща незабавно на президента. Промулгацията на закона е заключителната фаза на парламентарния законодателен процес и без нея законът не може да влезе в сила и да произведе правно действие. Основният закон предоставя на президента правомощието да обнародва приетите от Народното събрание закони (чл. 98, т. 4 от Конституцията). Ето защо след приемането му от парламента законът се изпраща на държавния глава, за когото съществуват две възможности – да го обнародва или съгласно чл. 101, ал. 1 от Конституцията в 15-дневен срок от второто гласуване или да го върне мотивирано на Народното събрание за ново обсъждане. И в двата случая Народното събрание не може с друг закон да внесе промени в приетия акт преди публикуването му в „Държавен вестник“, защото той все още няма качеството на закон, годен да произведе правно действие. Когато законът е върнат от президента, новото обсъждане не може да му бъде отказано. В тази хипотеза парламентът разполага с две възможности – да преодолее ветото с абсолютно мнозинство по чл. 101, ал. 2 от Конституцията или да приеме ветото като в определените от него рамки внесе промени в закона преди повторно да го изпрати за обнародване на президента. Несъгласието на президента може да засяга целия закон или отделни негови части. Възможността за частично вето не е изрично предвидена в Конституцията, но следва *per argumentum a fortiori* и е подробно развита в ПОДНС и конституционната практика. Указът на президента за връщане на закона или част от него за повторно разглеждане се обнародва в Държавен вестник, като по този начин се дава възможност на обществеността да се запознае с мотивите на държавния глава. Преодоляването на мотивираното връщане за повторно обсъждане се осъществява от парламента чрез еднократно гласуване, изрично предвидено в Конституцията с абсолютно мнозинство (чл. 101, 2 от Конституцията). Народното събрание не е оправомощено от Конституцията да обезсмисли процедурата по чл. 101 от Конституцията като с друг отделен закон отмени, измени или допълни закона, за който законодателният процес все още не е окончателно приключен и

⁴ Вж. Танчев, Е., Белов, М. Сравнително конституционно право.София: Сиби, 2009, с. 418 и сл.

поради това е лишен от юридическа сила. Възприемането на такъв подход би било несъвместимо с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията, защото създава дисбаланс в установените от основния закон властнически отношения между парламент и държавен глава, води до нормативна нестабилност, непредвидимост и несигурност.

Разпоредбата на чл. 88, ал. 3 от Конституцията безусловно предписва всички приети от парламента актове, включително и законите, да се обнародват в „Държавен вестник“. Без обнародване законът не може да придобие юридическа сила, за да бъде съобразяван от своите адресати (по аргумент от чл. 5, ал. 5 от Конституцията). Затова законът, макар и приет на две гласувания, до момента на публикуването няма характера на краен акт на законодателната процедура, а само такива актове подлежат на отмяна, допълване или изменение от Народното събрание. Обнародването в „Държавен вестник“ е част от фактическия състав на законодателния процес и има конститутивен характер по отношение на закона. Ето защо Висшият адвокатски съвет счита, че не е допустимо в срока по чл. 88, ал. 3 от Конституцията Народното събрание да изменя, допълва или отменя вече приетия закон или отделни части от него. Изразява подкрепа на възприетото в искането на президента разбиране, че обратното би означавало, че или не е приключила парламентарната фаза или се negliжира ролята и мястото на държавния глава в заключителната фаза на законодателния процес. Подобно разбиране ще създаде и неяснота за адресатите на правните норми. Поради това не е допустимо да се изменя, допълва или отменя закон преди обнародването му в „Държавен вестник“, освен в производството по чл. 101, ал. 1 от Конституцията. Не е случайно обстоятелството, че когато в практиката се цитира нормативен акт, винаги се сочи редакцията му съобразно публикувания в „Държавен вестник“ текст, защото само такъв акт произвежда обвързващо действие спрямо своите адресати. В същата насока е и цитираният в искането чл. 49 от Указ № 883 от 24.04.1974 г. за прилагане на Закона за нормативните актове, според който в наименованието на изменящия акт се посочват пълното наименование на изменения акт и неговият номер, ако той има такъв, като към него се добавят броят и годината на Държавния вестник, в който той е обнародван, както и броят и годината на Държавния вестник, в който са обнародвани измененията и допълненията му. Само тези текстове имат

качеството да произведат правно действие и да имат задължителен характер за адресатите на правото.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

В заключение, Висшият адвокатски съвет изразява становището, че Конституционният съд следва да отговори на конкретното тълкувателно питане като приеме, че е недопустимо да се допълва, изменя или отменя закон, приет от Народното събрание, преди да е обнародван в „Държавен вестник“, включително и в условията на чл. 88 от Конституцията, когато законът е върнат от президента за ново обсъждане.

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:**

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА