

Дата.

Да се
руководят
от всички
съдии



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 546, 92 37 366, 92 37 516,
92 37 576, факс; 02/980 92 22

Ч

I V 10
И-Р

Изм. » £ 0 - 0 0 - 3 ,

(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

НА МАРГАРИТА ПОПОВА- МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ОТНОСНО: конституционно дело № 2 от 2010 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 16 март 2010 г. на Конституционния съд съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 2 от 2010 г., образувано по искане на 54 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България и чл.19, ал.1 от Закона за Конституционния съд. С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за установяване на противоконституционност на целия Закон за изменение на Закона за националния архивен фонд (обн. ДВ, бр.103/2009 г., в сила от 29.12.2009 г.)

Според вносителите Народното събрание е нарушило Конституцията, като въпреки изразените възражения и направените предложения законопроектът е гласуван на две четения в едно заседание, с което са нарушени чл.4, ал.1, чл.67, ал.2, чл.87, ал.1 и чл.88, ал.1 от Конституцията.

Не споделям аргументите, приведени в искането, по следните съображения:

1. По чл. 88, ал.1 от Конституцията:

Поддържа се, че законът е приет при нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Приемането му е станало с две гласувания, но в едно място на две отделни заседания.

Съгласно чл.88, ал.1 от Конституцията законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. По изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

Нарушение на конституционния текст не е допуснато.

С изречение второ към посочения текст е прието, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.

Подателите на искането твърдят, че съгласно чл.70, ал.2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) изключението по чл.88, ал.1, изр. второ от Конституцията се „прилага само ако по време на обсъждането не са направени предложения за изменение или допълнение на законопроекта" както и че в конкретния случай не са налице предпоставките на изключението.

Видно от стенограмата от обсъжданията на проекта на Закон за изменение на Закона за Националния архивен фонд от 18.12.2009 г. предложения не са били направени. Но 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 по к. д. № 17 от 1991 г.; Решение по к. д. № 6 от 1995 г.; Решение по к. д. № 5 от 1998 г.; Решение по к. д. № 34 от 1998 г.; Решение по к. д. № 7 от 2001 г.; Решение по к. д. № 5 от 2003 г.). ПОДНС не е закон, а особен нормативен акт от висок ранг, който изразява суверенното право на конкретната легислатура, нейната вътрешна автономия, спазването на чиито норми се контролира от самата нея. ПОДНС има за своя основа Конституцията и затова разпоредбите му подлежат на контрол за съответствие с онези разпоредби на Конституцията, които имат отношение към организацията и дейността на Народното събрание, но този въпрос стои извън предмета на делото. Преценката за конституционност съгласно разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да бъде направена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не разпоредби на други правни актове, въвеждащи допълнителни изисквания или процедури (решение по к. д. № 17 от 1991 г.). Неспазването на норми на ПОДНС не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията (определение от 2.УН.1992 г. по к. д. № 13 от 1992 г., решения по к. д. № 6 от 1995 г. и по к. д. № 2 от 1998 г.). Поради това твърдените в искането нарушения на ПОДНС са без значение за решаване на настоящото дело (Решение № 7 от 26.03.1998 г. на КС на РБ по конст. д. № 5/98 г.)

Твърдението на вносителите на искането, че до извършването на двете гласувания в едно заседание може да се стигне само при условие, че "законопроектът е

безспорен и кратък", не намира опора в конституционния текст. Изречение второ на чл. 88, ал. 1 от Конституцията не поставя никакви условия или изисквания за прилагането му. Въпросът, дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание, очевидно е предоставен на свободната преценка на народните представители (Решение № 9 от 16.06.1999 г. на КС на РБ по конст. д. № 8/99 г.). От стенограмата от обсъжданията на проекта на Закон за изменение на Закона за Националния архивен фонд от 18.12.2009 г. е видно, че този начин на приемане на закона в едно заседание е бил предложен, обсъждан и приет с гласуване. Съгласно Решение № 9 от 16.06.1999 г. на КС на РБ по конст. д. № 8/99 г. „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."

2. По чл. 87, ал.1 от Конституцията:

Според подателите на искането в конкретния случай народните представители са били лишени от правото на законодателна инициатива, с което е нарушен чл.87, ал.1 от Конституцията.

Нарушение на чл.87, ал.1 от Конституцията не е допуснато.

Съгласно чл.87, ал.1 от Конституцията право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерският съвет. Законодателната инициатива е първа фаза на законодателния процес. Тя е дейността, чрез която Народното събрание бива сезирано, по установения от Конституцията ред, с предложения за създаване на нови закони, допълване или изменяне на съществуващи закони. Практически законодателната инициатива се изразява във внасянето на законопроект (проф. Борис Спасов, Парламентарно право, стр. 84, EDITIO 'NOVISSIMA VERBA' UNIVERSITATAS -BURGAS, 1992 г.) Според проф. д-р Стефан Стойчев „Правото на законодателна инициатива е юридическа възможност на определени субекти да сезират Народното събрание със законопроекти. А самата законодателна инициатива е съвкупност от действия по осъществяването на това право чрез внасянето на законопроекти в парламента за обсъждане и гласуване. Законодателната инициатива е началната фаза от законодателния процес. Тя предхожда всички други действия по приемането на законите." (Конституция на Република България, Коментар, стр.244, Сиела, 1999 г.)

За разлика от правото на законодателна инициатива по чл.87, ал.1 от Конституцията, правото на писмени предложения за изменение и допълнение, които народните представители могат да правят по законопроекти, 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 изменян и/или допълван между двете четения?" (Решение № 5 от 9.07.2009 г. на КС по к. д. № 6/2009 г.)

Чисто формално предложенията на народните представители също не се оформят като законопроекти и за тях не се прилага изискването на чл.28 от Закона за нормативните актове и на чл.66 от ПОДНС за наличие на мотиви към акта.

Законопроектите задължително според Конституцията се обсъждат и разглеждат на две гласувания. Предложенията на народните представители са обсъждат и приемат само веднъж в пленарната зала на второ четене, тъй като са били предложени между първото и второто четене 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 19.04.2007 г. на КС по к. д. № 3/2007 г., обн. ДВ, бр. 35/2007 г.).

Правото на законодателна инициатива е безусловно. 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 30.03.2000 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/2000 г., обн. ДВ, бр. 29/2000 г., Решение № 13 от 25.IX.1997 г. на КС на РБ по конст. д. № 7/97 г., обн. ДВ, бр. 89/97 г., Решение № 4 от 17.V.1995 г. на КС на РБ по конст. д. № 2/95 г., обн. ДВ, бр. 62/95 г., попр., бр. 65/95 г.).

Правото на предложения на народните представители подлежи на ограничаване, например със срок (чл.73, ал.1 от ПОДНС).

Предложенията на народните представители не могат да подменят волята на титуляра на законодателната инициатива (чл.74, ал.2).

На основата на изложеното може да бъде направен извода, че правото на законодателна инициатива, уредено в чл.87, ал.1 от Конституцията не е идентично с правото на народните представители да правят предложения между първо и второ гласуване. Оттук и самата защита на тези права не е еднаква. Докато правото на законодателна инициатива не може да бъде осуетявано по никакъв начин, то самата Конституция в чл.88, ал.1, изр. второ допуска възможност по изключение за ограничаване на правото на предложения на народните представители.

Не може да се подкрепи и твърдението на подателите на искането, че предложенията на народните представители са една от формите на законодателната инициатива, уредена в чл.87, ал.1 от Конституцията.

Правото на законодателна инициатива в чл.87, ал.1 от Конституцията е уредено по идентичен начин както за народните представители, така и за Министерския съвет. Ако правото на народните представители да правят предложения по внесен законопроект се извличаше от нормата на чл.87, ал.1 от Конституцията, то същото би било валидно и по отношение на Министерския съвет. Както обаче е известно вносителят не може да прави предложения по собствения се законопроект. Подобна правна фигура е невъзможна в логиката и уредбата на законодателния процес. Поради това твърдението на подателите на искането е несъстоятелно.

3. По чл.4, ал.1 и чл.67, ал.2 от Конституцията:

Твърдяното нарушение на чл.4, ал.1 и чл.67, ал.2 според подателите на искането е обусловено от нарушаването на разпоредбите на чл.88, ал.1 и чл.87, ал.1 от Конституцията. С оглед изразеното по-горе становище по чл.88, ал.1 и чл.87, ал.1 от Конституцията, считаме, че не е налице и нарушение на чл.4, ал.1 и чл.67, ал.2 от Конституцията.

4. Предвид изложеното, считам, че искането за установяване на противоконституционността на целия Закон за изменение на Закона за националния архивен фонд (обн. ДВ, бр.103/2009 г., в сила от 29.12.2009 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР:

МАРГАРИТА ПОПОВА

