



-Дата

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" № 1, тел.: 02/92 37 555, факс: 02/987 00 98

И - »

(Моля, цитирайте при/Ътговор)

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш М>.....

СТАНОВИЩЕ

НА МАРГАРИТА ПОПОВА - МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

/А

по конституционно дело № 5 от 2010 г.

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

С определение от 08 март 2010 г. на Конституционния съд съм конституирана, като заинтересована страна по конституционно дело № 5 от 2010 г. , образувано по искане на 51 народни представители от 41-то Народно събрание на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България (КРБ) и чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд. С посоченото определение искането е допуснато за разглеждане по същество.

Искането е за даване на задължително тълкуване на чл.73 КРБ относно правната характеристика и задължителната сила на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), (обн.,ДВ.,бр.58 от 27.07.2009 г., изм. ДВ.,бр.60 от 30.07.2009 г.)

По искането за тълкуване на конституционната разпоредба на чл.73 КРБ **не споделяме** тезата на вносителите на искането,че Правилникът за организация и дейност на НС (ПОДНС) **има силата на закон** по следните съображения:

В съвременните правови държави законът заема основно място в управлението на обществото и държавата. Конституцията от 1991 г. установява в чл.4, ал.1 ,че Република България се управлява според Конституцията и законите". Законът е основен източник на правото. Гражданите са „равни пред закона" (чл.6, ал.2) КРБ, а от своя страна те са длъжни да „спазват и изпълняват Конституцията и законите"(чл.58,ал.1) КРБ.

Законът има определяща роля и при прилагането на правото. „Съдебната власт е независима, а при осъществяване на своите функции „магистратите се подчиняват само на закона“ (чл.117, ал.2 от КРБ).

Законът е вид източник на правото приет от парламента в съответствие с Конституцията, представлява основа на модерните демократични държави и съдържа правни норми, регулиращи по траен начин основните обществени отношения. Законодателната власт - една от трите власти - се изразява в правото да се издават законите, общите правила на обществото и държавата. Законодателната власт се осъществява само от един орган - парламента, защото този орган е единственият, който представлява пряко народа. Основно качество на законите е съответствието им с действащата Конституция. Съобразяването с Конституцията е основен критерий за дейността на държавните органи и постановяваните от тях актове. Принципът за върховенство на закона се разбира като върховенство и основополагаща роля на Конституцията в политическата и правната система.

Когато трябва да се определи юридическата природа на закона, обикновено се приемат такива негови белези, каквито са: нормативният им характер, особеностите на обществените отношения, които се уреждат от неговите разпоредби, висшата му юридическа сила и първенстващото му положение в правната система на страната. Наред с това законът се характеризира и чрез субекта на законодателната власт, както и чрез реда, по който тя се осъществява.

В исторически план съществуват многобройни схващания и теории, които правят опит да изяснят същността на закона. В едни от тях се акцентира върху формата на акта и реда по който той се приема; в други случаи се отдава значение само на „материалната“ страна на акта, а на трето място се използва монистическият принцип, според който при изясняване същността на закона трябва да се имат предвид и формата и юридическото съдържание (материалната страна). В материален смисъл законът е юридически акт, който съдържа или установява правно правило; във формален смисъл - това е акт на държавата, приет по законодателен ред, т.е. предвидена е специална процедура за създаването му, поради характера на обществените отношения, които урежда. Не всеки акт, създаден от законодателния орган е закон и не всеки нормативен акт може да се отнесе към категорията на законите.

И представители на българската правна доктрина възприемат виждането че „съществуват достатъчно основания да се поддържа именно монистическият принцип при изясняването на законовата същност.“

Законът е един от юридическите източници на правото и с гласуването му се създават правни правила за поведение, като за целта се спазва определена законодателна процедура. Същественото е, че нормите на закона имат **общ характер**. Законовите норми, освен че са общи, са още и първични. Те нямат производен характер, не се издават въз основа на правила за поведение от по-горна степен, с цел да ги доразвият или конкретизират. Законовата норма подлага на първично уреждане съответните обществени отношения.

Съдържанието на закона като юридически акт, се характеризира и с особеностите на обществените отношения, които урежда. Съгласно чл 3., ал.1 от Закона за нормативните актове закон може да бъде издаден, когато е необходимо да бъдат уредени „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“. Това са обществени отношения с особена важност, които могат да бъдат определени като **трайни и основни**, те са с най-голямо значение за обществото, оказват влияние върху много хора и са достатъчно стабилни, за да могат да получат такава уредба. Да се поддават на трайна уредба означава, че обществените отношения трябва да са абстрактни и да се повтарят многократно във времето, за да могат да бъдат регулирани с помощта на правни норми. Когато тези обективни условия са налице, законодателят няма право на преценка, а е длъжен да уреди чрез закон „всички“ основни обществени отношения, като уредбата трябва да е „пълна“.

В Конституцията на Република България не се урежда изчерпателно кръгът от обществени отношения, по които Народното събрание може да издава закони, а и законодателната дейност не се ограничава от разпоредбите на Конституцията. Закони могат да бъдат издавани и да се уреждат обществени отношения по преценка на Народното събрание, когато те придобият значението на важни и трайни отношения, макар, че не са изрично посочени от Конституцията и не са предварително определени за законодателна уредба.

Като особен юридически акт законът се определя и отграничава от останалите правни нормативни актове и чрез своята **висша юридическа сила**. Тя се разкрива при съпоставянето на закона с другите правни нормативни актове, но тяхната юридическа сила не е еднаква. Висшата юридическа сила на закона се проявява в това, че той не може да бъде отменен, изменен или допълнен, освен по законодателен ред. Конституцията в чл.84 т.1 възлага на Народното събрание да приема, изменя, допълва и отменя законите. Освен това, висшата юридическа сила на закона се проявява и в изискването останалите държавни органи да се съобразяват с нормите на законите, когато осъществяват своята дейност. В противен случай техните актове и действия ще бъдат недействителни, те могат да бъдат отменени или изменени, за да се приведат в съответствие със закона. Конституцията в чл.86, ал.2 постановява законите са задължителни за всички държавни органи, за организациите и гражданите. Законовата юридическа сила не зависи от актовете на други органи, освен от Конституцията.

Освен чрез съдържанието си законът се специфицира и чрез определена форма, както се изтъкна по-горе. Формата може да се разглежда като елемент на понятието на закона. В този смисъл като форма на закона, се разбира организационно-правовият способ за създаването на акта - трябва да се определи субектът на тази дейност и онези действия и условия, които ще бъдат спазвани, за да се създаде закон. Редът, който трябва да се спазва при създаването на законите, гласувани от Народното събрание, е определен основно в чл.87, 88 и 101, както и от глава шеста на ПОДНС. Законодателният орган е длъжен да спазва установения ред и то в логическа последователност на действията, които съставляват законодателния процес.

Съгласно чл.86 от Конституцията „Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения“, в него не е посочен Правилникът. Отделно, на различно систематично място, в чл.73 Конституцията на Република България постановяваме организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и на Правилник, приет от него. Определя се необходимостта от създаването на такъв акт, очертава се неговият обхват и се постановява, че този акт се създава от самото Народно събрание (НС). Конституцията не определя изрично правната природа на разглеждания парламентарен акт. Предмет на регулиране с правилника на парламента са основно организационни и процедурни въпроси от дейността на НС, вътрешната организация на парламента и статуса на народните представители.

Същото разграничение се съдържа и в **Закона за нормативните актове**, който указва, че закон може да бъде издаден, когато е необходимо да бъдат уредени „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба“(чл.3, ал.1) и „ Правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагане на закон в неговата цялост, за организацията на държавни и местни органи или за вътрешния ред на тяхната дейност(чл.7, ал.1).

Поддържаеме преобладаващото в правната теория и практика становище, че той е нормативен акт, който съдържа правни норми с общозадължителен характер, източник на правото и се характеризира като акт с важно политическо значение. Фриволно и необосновано на стр.2 от искането на вносителите се твърди, че „...от становището на Министерството на правосъдието, респ.правителството, излиза, че ПОДНС не е нормативен акт, че той няма задължителна сила..Л

По-голямата част от разпоредбите на Правилника за организация и дейност на Народното събрание се отнасят до НС, неговите органи и народните представители, а по изключение и други физически и юридически лица. В този смисъл е Решение № 13 от 1997 г. на Конституционния съд (к.д.№ 7 от 1997 г.), в което се поддържа, че ПОДНС не е законодателен акт, не създава права и задължения за граждани, а е един устройствен правилник. В правоотношенията, които възникват при действието на нормите на правилника, винаги една от страните е НС, негов вътрешен орган или народен представител. ПОДНС обаче, дори и в тези текстове не може да съдържа правила за дейността на тези органи.

Като нормативен акт на Народното събрание правилникът за неговата организация и дейност разкрива известна близост със законите, които са също нормативни актове на парламента. Наред с това обаче те разкриват и редица различия:

- различно е **наименованието на акта и систематичното място на уреждане** в Конституцията и Закона за нормативните актове;

- различни са **субектите на правоотношенията**, пораждани от действието на съответните норми(кръгът на задължените лица);

- различия между закона и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание има **при реда за тяхното обсъждане и приемане**. Законодателна инициатива имат всеки народен представител и

20

Министерският съвет. Правителството не може да има инициатива за приемането или изменянето на ПОДНС, тъй като това би нарушило регламентарната автономия на парламента.

Като акт на Народното събрание Правилникът е предмет на контрол за конституционност. В определение от 2 юли 1992 г. КС изтъква, че ПОДНС като елемент от съдържанието на конституционната формулировка „ другите актове на НС“ в чл.149,ал.1,т.2, подлежи на контрол за конституционност. Разпоредбите на ПОДНС трябва да бъдат в съответствие с Конституцията, те не могат да противоречат нито на нейните изрични норми, нито на принципите ѝ, не могат да я допълват.

Нееднократно Конституционният съд по различни поводи е имал възможността да се произнесе по правната природа на ПОДНС. С Решение № 11 от 2009 г. по к.д. 13/2009 г., по искането за несъответствието с международни договори, по които Република България е страна, Конституционният съд е прекратил поради недопустимост производството за установяване на несъответствие с чл.3 от ПОДНС, като е изтъкнал, че «Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание **не е закон** и в този смисъл Конституционният съд не може да преценява, доколко той съответства на международното право,поради което отхвърля като недопустимо направеното искане в тази му част».

В Определение № 3 от 14.08.2007 г. на КС на РБ по к. д. № 8/2007 г. изрично се подчертава, че «**Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание 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.»

Народното събрание осъществява суверенно и самостоятелно законодателната власт, като приема, изменя, допълва и отменя законите, тъй като съгласно Конституцията - чл. 1, ал. 1, чл. 62 и чл. 84, т. 1, България е Република с парламентарно управление и редът за реализиране на законодателния процес е предмет на уредба на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание.

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

Предвид изложените съображения, считам, че въз основа на очертаната по-горе правна характеристика на закона като нормативен акт с висша юридическа сила и на **Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, като особен нормативен акт от висок ранг, същият не е закон по смисъла на чл.86, ал.2 от Конституцията на Република България .**

МИНИСТЪР:

МАРГАРИТА ПОПОВА

