



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 7

София, 25 май 2010 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Евгени Танчев

Членове: Емилия Друмева
Владислав Славов
Димитър Токушев
Благовест Пунев
Пламен Киров
Красен Стойчев

Георги Петканов
Ванюшка Ангушева
Цанка Цанкова
Стефка Стоева
Румен Ненков

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 25 май 2010 г. конституционно дело № 5/2010 г., докладвано от съдията Георги Петканов.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

Делото е образувано на 11.02.2010 г. по искане на група от 51 народни представители от 41-то Народно събрание /НС/. Иска се Конституционният съд /КС/ задължително да тълкува чл. 73, във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията на Република България /КРБ/.

С определение от 08.03.2010 г. съдът е допуснал искането за разглеждане по същество. Със същото определение е конституирал като заинтересувани страни Народното събрание, Министерския съвет, министъра на правосъдието и главния прокурор. На вносителите, група от

51 народни представители от 41-то НС е предоставена възможност да изложат допълнителни съображения.

В искането са поставени два въпроса.

Първият от тях е КС да даде 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. и бр. 100 от 15. 12. 2009 г./, а вторият – има ли ПОДНС „силата на закон” по смисъла на чл. 86, ал. 2 от Конституцията. В искането се твърди, че в правната доктрина е безспорно, че правилникът е източник на конституционното право. Той доразвива някои конституционни норми и едновременно с това установява и нови правила за поведение, които имат държавно-правен характер.

Съгласно чл. 86, ал. 1 КРБ „Народното събрание приема закони, решения, декларации и обръщения”, като „законите и решенията са задължителни за всички държавни органи, организации и гражданите”. ПОДНС не е посочен в чл. 86, ал. 1, а в чл. 73 от Конституцията, но според вносителите той също е задължителен за държавните органи, организациите и гражданите. От тази гледна точка, според тях правилникът се приравнява на закон. В своето искане народните представители застъпват становището, че ПОДНС е със силата на закон, доколкото няма значение единствено за вътрешната организация и дейността на парламента. С него се регулират отношения и с други органи на държавна власт, организации и граждани и е задължителен за тях. Сочи се още, че в ПОДНС има десетки норми, които регламентират отношенията между парламента, неговите органи и народни представители с други органи на държавната власт, организациите и гражданите. Според вносителите тези правоотношения се регулират от императивните норми на ПОДНС.

В искането е посочено, че на 14.01.2010 г. в Европейския съюз е изпратено становище на Министерството на правосъдието, което засяга

правната същност на ПОДНС. В него се уточнява, че ограничение за заемането на длъжности „съществува единствено по силата на приетите от Народното събрание правилници“, които уреждат вътрешната организация и дейности на Народното събрание. „Актовете, които приема Народното събрание са закони, решения, декларации и обръщения, така, че не може да се извършва приравняване между актовете с различна правна природа, каквито са законът и правилникът“. От становището следва, че ПОДНС няма задължителна сила и се отнася единствено до „вътрешната организация на Народното събрание“.

Съгласно чл. 73 КРБ „Организацията и дейността на Народното събрание се осъществява въз основа на Конституцията и правилник приет от него“. Така очертан от конституционната норма, ПОДНС е нормативен акт, на който е предоставена важна роля и значение и поради това е и с висок юридически ранг. Предмет на конституционното дело е тълкуване на конституционни разпоредби - чл. 73 във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията, чието нормативно съдържание се възприема по различен начин. Следователно, налице е обоснован правен интерес от тяхното задължително тълкуване.

В изпълнение на предоставената им от КС възможност, писмени становища по делото са представили Министерският съвет (МС) и министърът на правосъдието.

Министерският съвет приема, че ПОДНС е нормативен акт, но не подкрепя предложеното в искането на народните представители тълкуване на чл. 73 във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията. Според него юридическата сила на ПОДНС не се нуждае от обосноваване чрез разширително тълкуване на чл. 86, ал. 2, доколкото този особен нормативен акт притежава собствена юридическа сила. Тя му е дадена от конституционната норма на чл. 73, предвиждаща неговото приемане.

Министърът на правосъдието поддържа преобладаващото в правната теория и практика становище, което съвпада с това на вносителя на

31

искането, че ПОДНС е нормативен акт, който съдържа правни норми с общозадължителен характер, че той е източник на правото и се характеризира като акт с важно политическо значение. По искането за тълкуването на конституционната разпоредба на чл. 73 КРБ, министърът на правосъдието не споделя тезата на вносителите, че ПОДНС има силата на закон.

От останалите заинтересувани страни: Народното събрание и главния прокурор, не са постъпили писмени становища. Няма допълнителни съображения и от вносителя на искането.

Настоящото искане за тълкуване на чл. 73 от Конституцията е първото в практиката на Конституционния съд. Според съда то е обосновано от значим правен интерес. Необходимостта от тълкуване се обосновава от твърдения за неясноти относно съдържанието на конституционните разпоредби. Искането е направено от субект на правото на инициатива по чл. 150, ал. 1 от Конституцията за задължително тълкуване на конституционна разпоредба /чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията/.

След преценка на събраните по делото доказателства и обсъждане на конституционния текст на чл. 73 във връзка с чл. 86, ал. 2 от Конституцията с направеното искане за тълкуване съдът приема следното:

1. Относно правната характеристика и задължителната сила на ПОДНС.

Освен Конституцията между най-важните юридически източници е и Правилника, доколкото съгласно чл. 73 от основния закон организацията и дейността на НС се осъществява въз основа на Конституцията и на правилник, приет от него. По този начин се определя необходимостта от създаването на такъв акт, очертава се и предметът на неговия обхват. Юридическите източници на правото са нормативните актове, чрез които се създават и които съдържат съответните правила за поведение.

Конституцията е основният и върховният, но не и единственият източник на конституционното право. Източници могат да бъдат и други нормативни актове. Между актовете, издавани от НС може да се обособи група с нормативно съдържание, в която се включва и ПОДНС. Неговото съдържание разкрива наличието на система от правила за поведение, макар и от особен характер. Ако се анализира съдържанието на който и да е правилник ще се констатира нормативният му характер. В подкрепа на това твърдение могат да се посочат множество разпоредби с нормативно съдържание, които той съдържа.

Нормативното съдържание на ПОДНС има редица особености. Разбира се, както всеки юридически акт, така и правилникът може наред с нормативните разпоредби да съдържа в себе си и разпореждания от правотехнически или организационен характер, които изясняват целите и предназначението на самия акт. Някои от разпоредбите му могат да се формулират не като императиви, а като указания. Наличието на такива ненормативни разпоредби не прави ПОДНС ненормативен акт, доколкото основното му съдържание представлява система от правила за поведение.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е източник на конституционното право и заема особено място в системата на източниците на правото. Характерно за него е, че той се приема не в изпълнение на закона, а пряко – в изпълнение на Конституцията /чл. 73 от КРБ/. Актовете на държавните органи се приемат на различни равнища на власт, а ПОДНС е акт, който се приема от НС и е стъпил непосредствено на Конституцията. Следователно това е акт на парламента, който не е закон и почива непосредствено върху Конституцията. В правилника се съдържат различни правила за осъществяване на цялостната дейност на Народното събрание, а в съдържанието му се включват въпроси на законодателството, парламентарен контрол и др. Като пример за признатата особена значимост на ПОДНС е изискването в конституционното право на Франция правилниците на двете камари на

38

парламента да подлежат на предварителен контрол от Конституционния съвет на страната.

Правната природа на ПОДНС е класически въпрос на парламентарното право. Такъв акт е абсолютно необходим и всички български Конституции предвиждат такава възможност, което е традиция в българското конституционно право / чл. 94 от Търновската конституция; чл. 20, ал. 2 от Конституцията от 1947 г.; чл. 75 от Конституцията от 1971 г. и чл. 73 от Конституцията от 1991 г./ . Ако се синтезират всички разсъждения, свързани със същността и особеностите на ПОДНС, трябва да се отбележи, че той е акт на законодателния орган в държавата, който се създава от него автономно и суверенно. Той е предназначен да регулира вътрешната организация на НС и неговите органи, реда на тяхната дейност и правното положение на народните представители и законодателния процес. Според предмета на правно регулиране той е особен нормативен акт и във връзка с по-старото му наименование (Правилник за вътрешния ред на НС) се поставя въпросът – може ли да се смята за сполучливо и адекватно това наименование на съдържанието му. Като се държи сметка за фактическото състояние на нещата и като се има предвид, че той урежда и някои отношения извън парламента, трябва да се подкрепи по-новото му наименование, което е придобил в момента, а именно – Правилник за организацията и дейността на НС.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е нормативен акт, но не е закон. Той е 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 (Определение № 3 от 2007 г. на КС по к. д. № 8/2007 г.). Той се приема не въз основа и в изпълнение на закона, а на самата Конституция на едно гласуване. Като особен нормативен акт от висок ранг, ПОДНС не е закон по смисъла на чл. 86, ал. 2 от КРБ, но има нормативно действие по смисъла на чл. 86, ал. 2 от Конституцията и е задължителен за всички.

Нормативният характер на ПОДНС, се признава в правната теория и практика. В системата на правните актове, той заема едно от важните места като източник на конституционното право. Неговата роля и предназначението му могат да се изяснят, като се държи сметка за правната му същност и неговата задължителна сила.

Изменения в ПОДНС се правят с нормативни решения. Народното събрание приема и решения по дейности, които нямат нормотворчески характер. По принцип решенията имат ненормативен характер и са ненормативни актове, но в малък на брой случаи се приемат и нормативни решения. С такъв акт се прави промяна в ПОДНС, което е рядкост в парламентарната практика. Декларациите и обръщенията не са правни актове на Народното събрание. Следователно от категорията „и другите актове на НС“ възможен предмет на нормен контрол остават ПОДНС /чл. 73 от КРБ/ и решенията на НС.

Законът е един от най-важните актове, който се създава в Народното събрание. Като юридически акт той се определя и отграничава от останалите нормативни актове и чрез своята висша юридическа сила. Това важи и за ПОДНС, който се характеризира с това, че също е акт на Народното събрание и може да бъде създаден единствено от него. Това определя една от съществените връзки между закона и правилника. И двата акта са от компетентност на НС. Както законът, така и ПОДНС не могат да бъдат отменени, изменени или допълнени, освен от НС. Юридическа сила и на двата акта не зависи от актове на други органи, освен от Конституцията. Сходството между двата акта се определя и от нормативното им съдържание. И законът и правилникът са нормативни актове. Общите черти между тях водят до това, че в някои страни вместо с правилник организацията и дейността на парламента се уреждат със закон.

Независимо от приликите между закона и ПОДНС, това са различни по своята форма и съдържание юридически актове. Наред с приликите между тях съществуват и различия, свързани с формата което ще рече реда

за създаването им. Има разлика и относно тяхното съдържание, както и мястото им в правната система на страната. Между закона и ПОДНС има различия, които се отнасят до кръга на обществените отношения, предмет на регулиране, както и до субектите на правоотношенията. Със закон се уреждат най-важните области на държавния и обществен живот в страната. Нормите на закона 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. Закон може да бъде издаден, когато е необходимо да бъдат уредени „основни обществени отношения, които се поддават на трайна уредба” (чл. 3, ал. 1 от Закона за нормативните актове). Това не важи за правилник по приложението на закон, но важи за ПОДНС. С него се регулират по-тесен и специализиран кръг обществени отношения, които са свързани с организацията и дейността на НС, с неговите органи и с правното положение на народните представители. ПОДНС урежда материя, която е свързана с НС, а това означава, че при очертаване на разликата между двата акта съществено значение имат видът и кръгът на обществените отношения, които са предмет на правна регламентация от тези два вида актове.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание съдържа редица разпоредби, които се отнасят до законодателния процес. Те регулират реда, който трябва да се спазва при осъществяване на законодателната дейност. Всеки приет от НС закон трябва да бъде създаден по реда, определен от Конституцията и ПОДНС, които уреждат въпроса на колко четения да бъде приет законът, обсъждането му от постоянните комисии и др. Доколкото законът се създава и приема в съответствие с правилата, уредени в ПОДНС се установява една процедурна зависимост на закона спрямо ПОДНС.

И накрая различия съществуват и относно реда, по който се създава и изменя ПОДНС. Правилникът се изработва от НС и то само установява

реда за работата си, процедурата при изработването и гласуването му. Инициативата за това принадлежи само на народните представители.

По своята правна същност ПОДНС е самостоятелен нормативен акт на НС, но нормативността на неговите разпоредби е в известна степен завоалирана, което е присъщо на конституционноправните норми. Като нормативен акт правилникът разкрива близост със законите, които също имат нормативен характер и също са актове на НС. Между закона и ПОДНС съществува близост, но въпреки това те са актове с различна правна природа. Правилникът е нормативен акт и това определя една от съществените страни на сходството между тях. Те са от компетентност на един и същ орган, а най-съществената разлика между закона и ПОДНС се отнася до кръга от обществени отношения, предмет на регламентация и на второ място до субектите на правоотношението, които възникват. Субектите на правоотношенията разкриват особености, породени от действието на тези норми. Освен традиционните субекти, каквито са Народното събрание, неговите органи и народните представители, по изключение се включват и други физически и юридически лица. Винаги обаче поне единият от субектите на посочените правоотношения трябва да бъде от традиционните субекти. Особеностите на правоотношението водят до това, че на тази основа някои автори не приемат тезата за нормативния характер на ПОДНС. Според тях той има вътрешен характер и се отнася само до парламента и неговите органи, докато нормативните актове имат общ характер и неограничен брой и вид адресати.

Различия има и при реда за тяхното обсъждане и приемане. При законите инициатива има МС и всеки депутат, докато при ПОДНС правителството не може да има инициатива за неговото приемане или изменение. Членове на МС не могат да участват при обсъждането на проекта за ПОДНС. Разпоредбите на правилника трябва да съответстват на Конституцията и не могат да противоречат на принципите ѝ, на нейните изрични норми и не могат да я допълват. Изискването за

41

конституционосъобразност на ПОДНС води и до упражняването на контрол от страна на Конституционния съд /чл. 149, ал. 1, т. 2 КРБ/. В практиката на съда има немалко решения, по които той се е произнасял, а от характера на правилника следва, че действията, извършени въз основа на него, не могат да бъдат оспорвани по административен или съдебен ред. Те могат да бъдат атакувани само пред КС за установяване на тяхната противоконституционност.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание е акт, чиято юридическа основа е Конституцията и поради това трябва да бъде съобразен с нейните разпоредби. Той е не само вътрешноустройствен и организационен акт на НС, но е и с особено важно значение. Правилникът обаче не е равнозначен на Конституцията /РКС № 3/1995 г., по к.д. № 6/1995 г./. Както по своето предметно съдържание и предназначение, така и по процедура на приемането му ПОДНС не стои на едно равнище с основния закон. Обстоятелството, че чл. 73 от Конституцията предвижда изрично неговото създаване, не му придава конституционен характер. Разпоредбите на ПОДНС не стават и не са конституционни норми. Действието на ПОДНС се разпростира предимно по отношение на НС, органите му и народните представители. Трябва обаче да се подчертае, че редица негови предписания действат и по отношение на правни субекти извън НС – правителство, министри, Националния съвет за тристранно сътрудничество, заинтересуваните обществени организации и гражданите, държавните органи и длъжностни лица.

Поддържа се и становището, че ПОДНС има по-ниска по степен юридическа сила от законите, поради по-малката степен на абстрактност на правните му норми в сравнение със законите, както и поради това, че е облечен във формата на правилник, а не на закон. Ако това се приеме, то неговите разпоредби трябва да бъдат съобразени със закона, а известно е, че ПОДНС има за своя юридическа основа Конституцията, а не закона.

Както и законът той е пряк подконституционен акт и между него и правилниците за прилагане на законите не може да се прави аналогия. Поначало правилникът е нормативен акт, който се издава за прилагането на закон в неговата цялост. Казаното обаче не важи за другия вид правилници, а именно – ПОДНС. Не може да се прави аналогия между ПОДНС и правилниците за прилагане на законите. Последните се издават на основата на законите и затова тяхната юридическа сила е по-малка от тази на акта, чиито разпоредби те конкретизират.

Правилникът се приема от законодателния орган на основание чл. 73, но това не го прави част от Конституцията или нейно продължение. Обстоятелството, че чл. 73 от Конституцията предвижда неговото създаване, не му придава конституционен характер и трябва да се подчертае, че разпоредбите на правилника не стават конституционни норми. Както по своето предметно съдържание и предназначение, така и по начина на приемането му, ПОДНС не стои на едно равнище с Конституцията. Разпоредбите на правилника не стават и не са конституционни норми. Това, че конституционната норма изрично предвижда създаването на ПОДНС, не му придава конституционен характер. По своето предназначение и предметно съдържание, както и по процедурата на приемането му, ПОДНС не стои на едно равнище с Конституцията. Направеният правен анализ показва, че той е акт от висок юридически ранг, без обаче да е конституционен.

ПОДНС не притежава конституционна юридическа сила /РКС № 3/1995 г., по к.д. № 6/1995 г./. Това е акт с юридическа сила, съобразен единствено с разпоредбите на Конституцията.

2. Действие на ПОДНС извън Народното събрание.

В правната теория е изказано становището, че ПОДНС няма действие извън парламента. Като съображения за това се сочат устройствения му характер и ограничения му предмет на регулиране, но то

не може да бъде споделено. Нормите на ПОДНС го доказват категорично. В една държава с парламентарна форма на управление, дейностите които се осъществяват в НС, излизат извън него и имат значение за функционирането на цялата държава. ПОДНС е един кодифициращ акт, който включва устройствени, организационни и процедурни правила. На едната страна на правоотношението като субект винаги стои НС, негов орган или народен представител, а другият субект може да бъде длъжностно лице или гражданин. Така например съгласно чл. 26, ал. 4 ПОДНС „държавни органи и длъжностни лица от държавната и общинската администрация и гражданите са длъжни да представят при поискване всички сведения и документи, необходими за дейността на постоянните комисии”. В чл. 26, ал. 5 ПОДНС пък се сочи, че „председателят ѝ е длъжен незабавно да отправи искане до държавните органи и длъжностните лица от държавната и общинска администрация да присъстват на заседание на комисията. Поканените са длъжни да се явят пред комисията и да представят поисканата им информация, както и да отговарят на поставените им въпроси...”. Трябва обаче да се посочи, че не е възможно възникването на правоотношение под действието на норми, съдържащи се в ПОДНС, при което поне единият от субектите да не е НС или звено от неговата система.

Следователно разпоредбите на ПОДНС имат действие освен в рамките на НС и извън него. Това разбиране се споделя и от министъра на правосъдието. В становището си той отбелязва, че „по-голяма част от разпоредбите на ПОДНС се отнасят до НС, неговите органи и народните представители, а по изключение и други физически и юридически лица”. И по-нататък, съгласно чл. 26, ал. 4 и 5 ПОДНС постоянните комисии може да извършват проверки в министерства, централни ведомства и местните органи и те са задължителни за тях. Постоянните комисии имат право да изискват от тези външни за тях държавни органи сведения и материали по законопроекти и писмени заключения по интересуващите ги въпроси.

44

Могат да бъдат канени и са длъжни да се явят пред комисията и да представят исканата им информация. И накрая, на виновните длъжностни лица или граждани може да им бъде наложена и съответна санкция, когато не изпълняват подобно задължение.

Могат да бъдат посочени и много други норми. На основание чл. 28, ал. 2 ПОДНС всеки член на ръководството на постоянна комисия може „да покани за участие в нейно заседание отделни физически или представители на юридически лица, имащи отношение към разглежданите въпроси от комисията“, а по силата на чл. 28, ал. 3 представители на неправителствени организации „имат право да присъстват на заседания на комисиите, да представят свои писмени становища и да вземат участие в разисквания по разглежданите проекти за актове на НС, отнасящи се до предмета им на дейност.“ По законопроекти, внесени от народни представители, може да се изисква становище от МС, или съответния ресорен министър, които дават становище в срок до две седмици от поискването му (чл. 69, ал. 2 ПОДНС), а по законопроекти, регулиращи трудови и осигурителни отношения, председателят на водещата комисия може да изисква становище от Националния съвет за тристранно сътрудничество (чл. 69, ал. 5 ПОДНС). Норми, които се отнасят до субекти извън НС в правилника има повече от 30 на брой. Така например, разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията установява института на „несъвместимостта“ между функциите на народния представител и други функции в държавния апарат и извън него. Негова основна цел е да се осигури независимостта на народните представители. В тази норма са установени два вида несъвместимост. Първата е забрана за народните представители да изпълняват друга държавна служба, а втората е да извършват дейност, която според закона е несъвместима с положението на народен представител /РКС № 18/2001 г. по к. д. № 15/2001 г./. Втората забрана се отнася предимно до частна дейност и става дума за такава, която не е държавна служба. За тази забрана остава сферата извън

45

държавата, която е необикновено широка и затова законодателят е преценил, че видът дейност, която е несъвместима със статуса на народния представител, трябва да бъде определена със закон. И тук трябва да се посочи, че в България все още не е приет закон, определящ дейностите, които са несъвместими с положението на народен представител. Това е едно от задълженията на Народното събрание по § 3, ал. 3 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията и до приемането на закон това се прави с ПОДНС.

Забраната може да се съдържа и в няколко законодателни акта. Действието и е възможно с издаването на закон, който определя дейностите, които са несъвместими с положението на народен представител. Заключение е, че разпоредбата на чл. 68, ал. 1 от Конституцията забранява едновременното изпълнение на депутатски функции и функции в надзорни, контролни, управителни и други органи на фирми и търговски дружества.

Както посочихме в българското законодателство няма разпоредба, създадена със закон, която да ограничава едновременно осъществяване на търговска дейност и дейност на народен представител. Такова ограничение съществува единствено по силата на приетия от НС правилник. Съгласно чл. 118, ал. 2 ПОДНС /в сила от 27. 07. 2009 г./ народен представител няма право да участва в управителни или надзорни органи на търговски дружества и кооперации. Такава норма е съществувала и в отменения ПОДНС, в сила от 25. 08. 2005 г. до 27. 07. 2009 г.

Предвид горното и на основание на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание /обн., ДВ, бр. 58 от 27.07.2009 г., изм., ДВ, бр. 60 от 30.07.2009 г. и ДВ, бр. 100 от 15. 12. 2009 г./, приет на основание чл. 73 от Конституцията на

Република България е нормативен акт и има задължителна сила за държавните органи, организациите и гражданите.

Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание не е закон, но по силата на Конституцията стои паралелно със закона в йерархията на нормативните актове.

Председател:

Евгени ~~Танчев~~

Членове:

Емилия Друмева

Георги ~~Петканов~~

Владислав ~~Славов~~

Ванюшка ~~Ангушева~~

Димитър Токушев

Цанка ~~Цанкова~~

Благовест ~~Пунев~~

Стефка ~~Стоева~~

~~Пламен Киров~~

Румен ~~Ненков~~

Красен ~~Стойчев~~