

СТАНОВИЩЕ

НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3/2021

С Определение от 9 март 2021 г. Конституционният съд е отправил покана до Института за модерна политика за представяне на становище по предмета на конституционно дело № 3 от 2021 г. - даване на задължително тълкуване на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията като група текстове, намиращи се в определено съотношение, във връзка със следното тълкувателно 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?“.

Като изразяваме благодарност към Конституционния съд за предоставената ни възможност, представяме на вниманието на уважаемите конституционни съдии следните съображения и аргументи по предмета на к.дело № 3/2021 :

1. Предвид позицията, съдържаща се в искането на президента на Републиката, въз основа на което е образувано к.дело № 3, според нас централният въпрос, който следва да се изясни при тълкуването на чл. 84, т. 1, чл. 88, ал. 3 и чл. 101, ал. 1 от Конституцията, е докъде се простира правния ефект на отлагателното вето на президента в контекста на изключителното правомощие на Народното събрание да осъществява законодателната власт и да приема, изменя, допълва и отменя законите (чл. 62, ал. 1 и чл. 84, т. 1).

2. Отлагателното вето на президента по българската Конституция е елемент от третата, заключителна фаза на законодателния процес, която включва санкция, промулгация и обнародване¹. Ветото е проявна форма на санкцията на държавния

¹ Вж. Друмева, Е. Конституционно право, Сиела, 2013 с. 379.

глава върху приеманите от парламента закони, чийто генезис е в абсолютната санкция на монарха, който бидейки и част от законодателната власт е могъл да препятства безусловно влизането в сила на гласуван от парламента закон. С всички съвременни наслагвания, тази система съществува и до днес в британската монархия.

3. В условията на републиканската форма на държавно управление, основана на разделението на властите, този институт е модифициран, за да служи като част от балансите в конституционната система. Абсолютният, непреодолим характер на кралската санкция е заменен с отлагателно вето на държавния глава. Действащата у нас конституционна уредба и практика, както е добре известно, предвиждат възможност за президента да върне за ново обсъждане в парламента гласуван закон или отделни негови разпоредби; квалифицирано мнозинство за преодоляване на ветото или връщане на законопроекта на по-ранна фаза от законодателния процес, в случай, че ветото не бъде преодоляно.

4. С оглед на тезите, съдържащи се в искането на президента на Републиката, трябва да се обърне внимание на въпроса, какъв е предметния обхват и правния ефект на отлагателното вето – дали те се ограничават до самия закон (при пълното вето), респ. до отделните негови текстове (при частичното вето) или се отнасят по принцип до материята, т.е. до обществените отношения, които урежда съответния законодателен акт. С други думи, може ли отлагателното вето на президента върху един закон, да бъде абсолютна пречка за Народното събрание да разглежда и приема друг закон в същата материя докато не приключи законодателната процедура по закона, който е върнат за ново обсъждане на основание чл. 88, ал. 3 от Конституцията.

5. Вън от всякакво съмнение според нас е, че предмет на президентското вето е конкретен закон или негови конкретни разпоредби, а не по принцип материята, която те уреждат. Правният ефект на ветото се изчерпва с връщането за ново обсъждане на конкретния закон или конкретната законова разпоредба. Това означава, че в Народното събрание паралелно и независимо от процедурата по разглеждане на ветото, може да се развиват законодателни инициативи в същата материя. При хипотезата, че предмет на ветото е изменение в действащ закон, няма никаква конституционна пречка, независимо от това че върху този изменителен закон, който не е влязъл в сила, е наложено вето, парламентът паралелно да обсъжда и приема сходни промени в действащия закон чрез друг законопроект. Чрез този паралелен законопроект се изменя не невлезлият в сила закон, върху който е упражнено президентско вето, а действащият закон. Прочее, точно такъв в крайна сметка е и примерът, който се дава в искането на президента на Републиката относно промените в Закона за потребителския кредит. Гласувана е поправка в Закона за потребителския кредит със ЗИД на ЗДДС, приет 19 ноември

2020 г. Върху неговия пар. 98 е наложено отлагателно вето, което е преодоляно от парламента на 3 декември 2020 г. Преди това с друг закон – Законът за държавния бюджет на Република България за 2021 г., приет на 26 ноември 2020 г. - е гласуван с известни редакции почти идентичен текст, съвпадащ с посоката на възраженията в президентското вето по цитирания ЗИД на ЗДДС. Неоснователно е твърдението в искането на президента на Републиката, че: *“с приетия на 26.11.2020 г. закон (б.м. бюджетният закон) Народното събрание изменя разпоредби, които не са обнародвани в “Държавен вестник”*. Подобно твърдение не намира подкрепа в текста пар. 13 от бюджетния закон, от който е видно, че се изменя действащият Закон за потребителския кредит, а не невлезлият в сила ЗИД на ЗДДС и в частност неговия пар. 98, върху който е упражнено отлагателното вето на президента.

6. Изрично трябва да се подчертае, че примери, като цитираните в т. 4 промени в Закона за потребителския кредит, са лоша законодателната практика и свидетелстват за липсата на системна и последователна законодателна политика. Конкретният случай с пар. 98 от ЗИД на ЗДДС беше и пример за лобистка поправка, внесена от отделен депутат между двете четения на законопроекта, с която се увреждаха силно интересите на гражданите, които вземат кредити от небанкови финансови институции. Рязката обществена реакция принуди Народното събрание в спешен порядък да коригира своята законодателна воля, макар и по начин – с друг закон, а не по пътя на приемане на президентското вето - който е в противоречие с добрите парламентарни практики и очевидно е част от политическото противопоставяне между тогавашното парламентарно мнозинство и президента на Републиката.

7. Всичко това обаче в никакъв случай не може да бъдат основание за дописване и разширително тълкуване на правния ефект на президентското вето, извън неговия оригинален смисъл и съдържание, заложи от конституционния законодател. Да се възприеме, че когато върху един закон е наложено президентско вето и той още не е влязъл в сила, Народното събрание не може да приема други закони в същата материя, с които да изменя действащото законодателство, би означавало отлагателното вето да се превърне във временна, но абсолютна пречка за изключителното правомощие на Народното събрание да приема, изменя, допълва и отменя законите. Това би било прекомерно навлизане на президентските правомощия на територията на законодателната власт, каквото Конституцията не предвижда. Видно и от стенограмите на VII-то Велико народно събрание в частта им, която се отнася до президентското вето, подобен смисъл и съдържание не е вложен в чл. 101, ал. 1 КРБ.

Предвид тези съображения и аргументи, предлагам следния отговор тълкувателния въпрос, който е предмет на к.дело № 3/2021 г.:

Не е допустимо да се изменя, допълва или отменя приет от Народното събрание закон, който все още не е обнародван или е върнат за ново обсъждане по чл. 88, ал. 3 КРБ. Това не изключва обаче правомощието на Народното събрание с друг законопроект, различен от необнародвания или върнатия за ново обсъждане, да изменя, допълва или отменя действащи законови норми, уреждащи същата материя като невлезлия в сила закон. Това не засяга правомощието на президента по чл. 88, ал. 3 от Конституцията, тъй като и в този случай то може да бъде упражнено на общо основание.

9 април 2021 г.

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ
ДОКТОР ПО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА