



ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 3/2021

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд на Република България от 09.03.2021 г. на Съюза на юристите в България е предоставена възможност да представи писмено становище по конституционно дело №3/2021 г., образувано по искане 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, намиращи се в определено съотношение във връзка с отговора 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 на Република България?“

1. По изложените съображения относно допустимостта на искането за тълкуване

Споделяйки изложените от Президента съображения относно допустимостта на искането за даване на задължително тълкуване до Конституционния съд, считаме че към тях могат да бъдат добавени още две групи такива. Първата от тях е групата на специфичните съображения, които се отнасят за конкретния случай, във връзка с който е отправено искането и които са по-скоро свързани с юридическата техника. Втората е групата на общите съображения, които са относими за всички подобни случаи и които са от чисто юридическо естество.

За да обоснове необходимостта от тълкуване на съответните разпоредби от Конституцията, Президентът е дал няколко конкретни примера, с които е демонстрирал на практика как една и съща легислатура на българското Народно събрание подхожда по различен начин при наличието на идентични случаи, с което демонстрира произволно или подборно прилагане на тези така значими разпоредби от българския основен закон, които определят процедурата, по която се извършва вземането на най-важните решения във всяка демократична парламентарна република (каквато претендира да е и нашата) – законодателните. Най-показателният от тях е първият пример, при който с §93 от Преходните и заключителните разпоредби (ПРЗ) на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Закона за добавената стойност от 19.11.2020 г. 44-то Народно събрание (НС) е решило да измени Закона за потребителския кредит. След като е било „наложено вето“ от Президента върху него, една седмица по-късно на 26.11.2020 г. с §13 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2021 г. НС е приело същите промени в същите разпоредби на Закона за потребителския кредит.

Специфичните за конкретния случай съображения са свързани с това, че и при трите дадени примера от Президента става дума за закони за изменение и допълнение, а не за изцяло нови закони. Особеното във възприетата у нас юридическа техника е, че в подобни случаи (на ЗИД) Президентът със своите укази по чл. 98, т. 4 от Конституцията постановява да бъде обнародван самият ЗИД, а не консолидираната версия на целия закон, който е променен. На следващо място, чл. 4, ал. 2 от Закона за държавен вестник изрично постановява законите да бъдат обнародвани заедно с указите на Президента на републиката за обнародването им. Ноторно е, че ЗИД нямат самостоятелно съществуване като такива в правния мир. Т.е. докато техните текстове не бъдат интегрирани или инкорпорирани по надлежен ред в действащия законов нормативен акт, който променят, те няма как да произведат своето действие. А този момент настъпва с тяхното обнародване в Държавен вестник.

Втората група на т.нар. общи съображения, които са относими за всички подобни на настоящия случай, е свързана със станалата за съжаление масова законодателна практика изменения в един закон да бъдат прокаравани през преходните и заключителните разпоредби на друг проект на закон, като между двата няма нищо общо. По този начин се заобикалят всички изисквания на регулаторната реформа у нас, въведена в края на 2016 г. с промените в Закона за нормативните актове (ЗНА), с които бяха предвидени надеждни механизми, гарантиращи по-висока обективност, качество и прозрачност на нормативните актове, каквито са задължителната оценка на въздействието и обществените консултации в структуриран вид. Без тяхното прилагане нормотворческата аномалия е налице. След като никой не следи и не спазва изискването да е налице някаква връзка между основния законопроект и този, изменян чрез неговите ПРЗ, то тогава няма пречка ЗИД на Закона за потребителския

кредит да бъде внасян и през данъчен закон, и през бюджетен закон, и през някой бъдещ закон за космическото пространство, например.

2. По изложеното становище относно съдържанието на разпоредбите, чието тълкуване се иска

Погледнат през призмата на теорията на правото, поставеният въпрос до Конституционния съд до голяма степен е свързан с влизането в сила на нормативните актове или още с действието на правните норми във времето. За да влезе в сила един правен нормативен акт е необходимо той да бъде публикуван по надлежен ред и да изтече предвиденият за целта срок. На практика тези условия са част от предпоставките за валидност на правните нормативни актове и оттам за принадлежността им към действащото позитивно право¹. Оттук следва, че началният и крайният момент на действие на правните норми са еднозначни с началния и крайния момент на самото съществуване на правните норми. Още по-конкретно казано това са моментът, от който един текст се превръща в правна норма и този, в който той престава да бъде такава. В хипотезата на приемане на законови правни норми началният момент на тяхното съществуване е свързан със спазването на предвидените по Конституция и по закон процедури (за приемане, обнародване, връщане при наложено вето и изтичане на съответните срокове до влизане в сила), изпълнението на които води до влизането им в сила, от който момент възникват самите правни норми².

В конституционноправната наука съществува спор, който до голяма степен е теоретичен, относно това кога точно приключва законодателният процес и от кой момент един законопроект се превръща в закон. Според едното виждане обнародването е фаза или стадий на законодателния процес, според други то е извън него и се осъществява след като той е приключил и законопроектът се е превърнал в закон. Въпросът е дали това е действащ закон или не? Би могло да се приеме виждането, че по нашата Конституция приетият от НС закон е нормативен акт под условие, защото се нуждае от последващо утвърждаване от Президента³. Веднъж утвърден, за да влезе в сила, този акт следва да бъде доведен до знанието на своите адресати, заинтересованите страни и обществото като цяло, което става чрез неговото обнародване по предписания ред. Оттук, ако с приключването на законодателния процес законопроектът се е превърнал в закон, то след неговото влизане в сила може да се каже, че законът се е превърнал в действащ закон, от който момент същият може да бъде изменян, допълван или изменян.

3. Позиция по същество

Безспорно е, че възможността безразборно да бъдат внасяни предложения за промени на всякакви закони с преходните и

¹ Колев, Т. Теория на правото. С., Сиела, 2015, с. 231.

² Вълчев, Д. Лекции по Обща теория на правото, Част 1, Сиела, С. 2016, с. 200 – 203.

³ Стойчев, С. Конституционно право. Сиела. С. 2002. с. 413 – 414.

заклучителните разпоредби на други закони е една от най-сериозните пробойни на съвременния законодателен процес у нас, която според нас следва да бъде радикално отстранена чрез изрична законова забрана. Това е така, защото чрез тази процедура по много бърз и крайно "ефективен" за вносителите начин, при пряко нарушаване на всички законово уредени принципи в нормотворчеството ни и при пълно заобикаляне на всички правила на демократичния законодателен процес, могат да се приемат законови промени и то изцяло на тъмно. За съжаление тенденцията от последните години е тази възможност да се ползва постоянно, а както се вижда от конкретния цитиран пример тя се използва и като форма за процедурни надлъгвания и хватки, за налагане на мнение и воля и за доказване на властова мощ на една институция спрямо друга.

На последно, но не по важност, място, след като националният ни законодателен процес позволява при идентични случаи един и същи състав на НС да процедира по различен начин или по-точно да действа както сметне за добре, воден от субективни, конюнктурни и подобни на тях подбуди, това означава, че неговата правна уредба се нуждае от прецизиране и усъвършенстване. Такова, освен чрез евентуални бъдещи законови промени, би могло да се постигне и по пътя на задължителното тълкуване на Конституционния съд, което предвид огромната значимост на урежданата материя следва по окончателен и непротиворечив начин да отстрани дефицитите, респективно да запълни празнотите в нея, така че да се гарантира нейното последователно и еднообразно прилагане, както и пълно зачитане на принципите на обосновааност, предвидимост, откритост, съгласуваност, стабилност и т.н. в нормотворчеството ни, уредени в ЗНА (чл. 26, ал. 1).

С оглед на всичко изложено дотук, Съюзът на юристите в България счита, че е недопустимо през ПРЗ на един закон да бъде изменян друг закон, който няма нищо общо с първия, поради противоречие с принципа на правовата държава по Конституция и с принципите в нормотворчеството.

Предвид горното становището ни е, че е недопустимо 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.

+

ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(ВЛ. СЛАВОВ)