



СЪЮЗ НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ

ЦЕНТРАЛЕН СЪВЕТ

1000 София, ул. "Пиротска" № 7

тел./факс: 0359-2987-83-90

e-mail: sub@sub.bg

Упр. № 19/09.07.2020 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 256 КЛ
Дата 9 07 2020 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

НА СЪЮЗА НА ЮРИСТИТЕ В БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛЮ № 4/2020 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 9.06.2020 г. на Съюза на юристите в България е дадена възможност, да предоставят писмено становище по конституционно дело №4/2020 г., образувано по искане на шестдесет и трима народни представители от 44-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на чл. 215б, ал. 2, изречение трето, чл. 251в, ал. 2, изречение второ, чл. 251г, ал. 4 относно думите „и в случаите по чл. 251б, ал. 2, изречение трето“ и чл. 251г1, ал. 1, изречение второ, ал. 3 и 4 относно думите „и чл.251в, ал. 2, изречение второ“ от Закона за електронните съобщения и на свързания с тях §51 от Закона за мерките и действията по време на извънредното положение, обявено с решение на Народното събрание от 13 март 2020 г.

I. Относно противоречието на оспорваните разпоредби с конституционните правила на законодателния процес

Пестеливостта на конституционната уредба на нашия законодателен процес, според нас продължава да остава своя негативен отпечатък върху законодателството ни, независимо от наличието на поредица от разпоредби в Правилника за организацията и дейността на Народното

събрани (ПОДНС). Това е така защото тези разпоредби не преодоляват до край лаконичността на Конституцията, от една страна, а от друга, са достатъчно несвършени и неясни, така щото да позволяват фриволно тълкуване и прилагане, което означава, че съдържат в себе си възможността за собственото си заобикаляне и неспазване.

Конституционносъобразността на писмените предложения на народните представители за изменения и допълнения в приети на първо гласуване законопроекти зависи от изпълнението на няколко ключови предпоставки, уредени в ПОДНС:

1. да са направени в предвидения за това срок (чл. 83, ал. 1);
2. да са **аргументирани** (чл. 83, ал. 1, In fine);
3. да не представляват разпоредби на законопроект, който е отхвърлен на първо гласуване, освен ако се отнасят до редакционни или правно-технически поправки (чл. 82, ал. 2);
4. да не представляват предложения, между двете четения, които вече са били отхвърлени от НС, освен ако се отнасят до редакционни или правно-технически поправки (чл. 82, ал. 3);
5. да не **противоречат на принципите и обхвата** на приетия на първо гласуване законопроект.

Как следва да се тълкува и прилага изискването тези предложения да са аргументирани не е ясно. По пътя на изключването можем да се опитаме да дадем няколко отговора на този въпрос.

Първо, изискването за аргументиране със сигурност не е равносилно на мотивиране, следователно тези предложения са освободени от изискванията да бъдат съпътствани от мотиви или съответно доклад, както всички останали проектопредложения.

Второ, аргументирането със сигурност не означава и поставено задължение за вносителите на такива предложения да посочват причините за приемането, целите и очакваните резултати и прилагат анализ за съответствие с правото на Европейския съюз т.к. подобно изискване е уредено в следващата разпоредба от същия член на ПОДНС (Чл. 83, ал. 2) и се отнася до законопроекти, свързани с въвеждането в националното ни законодателство на изисквания на правото на ЕС или със започната процедура за неизпълнение на задължения, произтичащи от правото на ЕС;

Трето, аргументирането не е еквивалентно и на обосноваването на такива направени предложения от народните представители, за което е предвидено и ограничение във времето (Чл. 84, ал. 3).

Четвърто, аргументирането не означава и предвидено законово изискване за прилагане на методологията за оценка на въздействието, приложена към правилника, каквато беше редакцията на ПОДНС в края на 2016 г.

Изводът до тук е, че изискването за аргументиране на писмените предложения на депутати между първо и второ четене в законодателния процес не съдържа в себе си **никакво обвързващо задължение за техните вносители за обоснованост, доказаност или безспорност**, защото същото може да бъде преодоляно с произволен текст, озаглавен от тях

„аргументиране“.

Една от възможните обяснителни схеми за изискването за аргументиране на писмените предложения на народните представители за изменения и допълнения в приети на първо гласуване законопроекти е, че то представлява задължение към техните вносителите за представяне на доводи относно това защо същите не противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. Ако същата, обаче бъде приложена и доразвита, ще се появят следните два проблема. Единият е структурен, свързан с това, че самата формулировка за „принципи и обхват“ на законопроекта като концепция е толкова обемна и неизчерпаема, че на практика е безполезно т.к. позволява безпрепятственото си преодоляване с всякакви произволни доводи. Вторият проблем е системен и е свързан с неяснотите около това, как и от кого на практика се осъществява контрола за липса или наличие на противоречие на предложенията между двете четения с обхвата и принципите на приетият на първо четене законопроект.

Оттук следва, че направеният от нас по-горе извод остава неразколебан и се потвърждава. В действителност писмените предложения между първо и второ четене на народни представители не следва да отговарят на почти никое от изискванията, които законът и ПОДНС поставят спрямо първоначалните предлагани законопроекти. Това прави същите изключително удобна „бърза писта“ за всякакви законови поправки – волунтаристични, лобистки и конюнктурни, които иначе трудно биха удовлетворили пълните изисквания, ако бъдат предложени във внасяните като първоначални законопроекти.

С това се обяснява и наблюдаваната парламентарна практика, особено тази от последните години след регулаторната реформа от края на 2016 г., която изобилства от случаи при които възможността, предоставена на народните представители за писмени предложения за изменения и допълнения в приети на първо гласуване законопроекти се използва за прокарването на правни норми, институти, режими, процедури и мерки, представляващи изцяло нови политики на регулиране, които нямат нищо общо с първоначално внесения, респективно приет на първо четене законопроект. И това е един изключителен бърз и ефективен начин за законодателстване на тъмно – без задължения за предварителни съгласувателни процедури, консултации, оценки и мотивиране. Това прави законодателния процес нестабилен и непредвидим и оттам лишен от доверието адресатите на неговите крайни продукти.

За съжаление този процес се задълбочава и съществено се отразява на качеството на приеманите закони. Прилагам за сведение изследване на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие за периода 2014 – 2016 г. за законодателни предложения от депутати в страните от ЕС. България е на първо (последно) място с 58%. В последните години този процент се увеличава и приближава почти 90%.

II. Относно противоречието на оспорваните разпоредби с

конституционния принцип на правовата държава

Конституционният съд (КС) е имал възможността в практиката си ясно да очертае разбирането си относно смисъла и значението на принципа на правовата държава, уреден в Конституцията. Според него:

„правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на конституцията, в рамките на закони, които материално и формално съответстват на конституцията и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност“. (Решение № 1 от 27.01.2005 г. на КС).

Според Решение № 1 от 28. 01. 2014 г. на КС принципът на правовата държава изисква точното и еднакво спазване на Конституцията и законите от всички правни субекти, което се отнася и до Народното събрание при осъществяване на публичната власт.

В своето Решение № 3 от 2020 г. Конституционният съд е представил детайлно своите актуални виждания относно същността на принципа на правовата държава, определяйки го като универсален конституционен принцип, на основата на който се изгражда цялата правна система на Република България. Въпреки че, според него, липсва общоприето и докрай изяснено възприятие за съдържанието на понятието, разбиранията за правовата държава имат общо ядро, чиито съществени елементи са:

1. отричане на абсолютната власт в държавата;
2. признаване на господството на правото, инкорпориращо най-висшите цивилизационни ценности;
3. гаранции и закрила на личната и политическата свобода чрез провеждане на разделение, ограничаване и балансиране на държавната власт;
4. съдебен контрол.

КС приема, че съдържанието на конституционния принцип на правовата държава се формира от съчетаването на двата елемента:

- формален, включващ правната сигурност и
- материален, обхващащ материалната справедливост, която е вътрешно присъща негова характеристика.

Правовата държава функционира по начин, който не търпи законодателство, противоречащо на Конституцията. Неспазването на правилата относно правилата от законодателния орган има пряко отношение към „правовия“ характер на държавата. Неизпълнението на законовите изисквания при иницирирането на законодателни промени води до единствено възможния извод за противоконституционност на тези промени и то точно поради нарушаване на конституционния принцип на правовата държава.

Същият извод може да се направи и когато законодателят чрез различни законодателни трикове по пътя на писмените предложения на депутати между първо и второ четене, уредени в ПОДНС прави поредица законови промени, които не са по никакъв начин кореспондиращи, т.к. не отговарят на принципите и не попада в обхвата, на приетия на първо

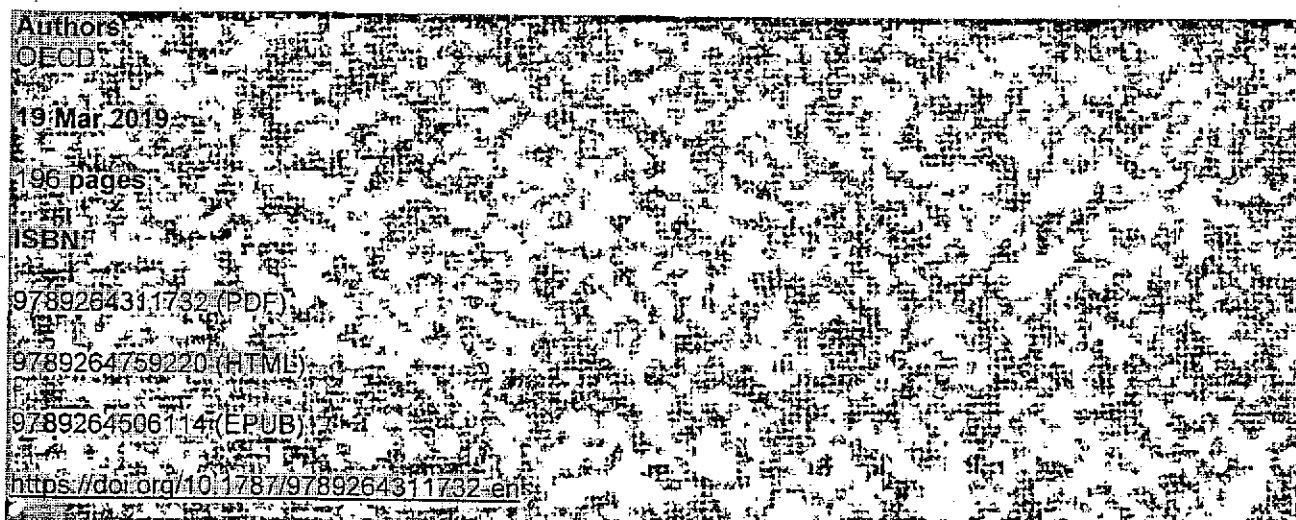
четене закон. Всичко това се прави за да бъдат избегнати или пропуснат процедури, чиято цел е обезпечаването на прозрачност и обективност на законодателния процес. Подобен подход е несъвместим с принципа за върховенство на правото и следва да бъде счетен за нетърпим в държава, която претендира че е подчинена на върховенството на правото. Ако същият бъде толериран или бъде възприет като нормален, единствено възможният извод, който може да бъде направен е, че принципът за върховенство на правото се прилага като такъв за върховенство чрез правото, който няма нищо общо с демократичното управление и вземане на решения.

С оглед на изложеното, Съюзът на юристите в България намира, направените искания за противоконституционност на посочените законови текстове за основателни

ПРЕДСЕДАТЕЛ:



Better Regulation Practices across the European Union



Annex A. Country information on shares of national laws initiated by parliament

	Proportion of all national primary laws initiated by parliament (%)
Finland	0%
Greece	0%
Sweden	0%
Denmark	1%
Ireland	2%
Netherlands	2%
Slovak Republic	2%
Malta	5%
Slovenia	7%
Spain	7%
Croatia	9%
Germany	10%
Luxembourg	10%
Italy	12%
Estonia	14%
Romania	18%
Portugal	20%
Belgium	21%
Austria	22%

Cyprus	23%
France	23%
United Kingdom	23%
Hungary	24%
Latvia	30%
Lithuania	33%
Poland	40%
Czech Republic	41%
Bulgaria	58%

Notes: Data are self-reported by participating countries. The proportion represents an average of the laws initiated by parliament in the years 2014 to 2016.

epgno

Source: Indicators of Regulatory Policy and Governance Survey 2017 <http://oe.cd/ireg>.

