

ЦЕНТЪР ЗА КОНСТИТУЦИОННА ПОЛИТИКА

София 1463, ул. "Цар Асен" № 98
e-mail: constpol@europe.com

ДО

КОМИСИЯТА ПО БЮДЖЕТ И ФИНАНСИ
Г-ЖА МЕНДА СТОЯНОВА
ПРЕДСЕДАТЕЛ

СТАНОВИЩЕ**ОТНОСНО ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА
ЗИД НА ЗАКОНА ЗА ХАЗАРТА, № 054-01-4/16.01.2020**

Уважаема г-жо Стоянова!
Уважаеми народни представители!

Представяме на вашето внимание становище на Център за конституционна политика по Законопроект за изменение и допълнение на Закона за хазарта, № 054-01-4/16.01.2020г., внесен от Валери Симеонов и гр.н.п.

Преди всичко подчертаваме необходимостта от усъвършенстване на законодателната уредба и на административната рамка, които се отнасят до хазарта и лотарийните игри, включително във връзка с фискалните аспекти и целесъобразното използване бюджетните приходи от този сектор от страна на държавата.

Макар и да дава повод за такава дискусия, по същество разглежданият законопроект не допринася за решаването на съществуващи проблеми. Самият законопроект, за съжаление, не съдържа изискуемата, съгласно Закона за нормативните актове и ПОДНС, оценка на въздействието, защото приложената към закона "оценка" е бланкетна и неаргументирана.

Законопроектът е съсредоточен върху въвеждането на държавен монопол върху лотарийните игри, като възлага изключителните права за организирането им на държавното предприятие "Български спортен тотализатор" (§ 4 от законопроекта).

Това поставя на преден план необходимостта от предварително изясняване на съответствието на подобен законодателен подход с Конституцията.

Становището на Центъра за конституционна политика е, че предложеният текст на § 4 от законопроекта и свързаните с него, са в пряко противоречие с чл. 18, ал. 4 от Конституцията (КРБ), където изчерпателно са посочени икономическите дейности, по отношение на които държавата може със закон да установява монопол. Конституционната разпоредба сочи общо пет икономически дейности, където монопол е допустим, а именно: а) железопътния транспорт; б) националните пощенски и далекосъобщителни мрежи; в) използването на ядрена енергия; г) производството на радиоактивни продукти; д) оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества.

В правното пространство на Европейския съюз лотарийните игри и хазарта в своята цялост не са предмет на хармонизирано европейско законодателство. Съществуват и са допустими от гледище на правото на ЕС три типа системи: монополна, лицензионна (либерализирана) и смесена. Държавите-членки на ЕС имат широко поле на свободна преценка (*margin of appreciation*) относно националния правен режим в тази област. В българската правна система въпросът какъв модел за законодателна уредба да бъде въведен, е предопределен от Конституцията, която предвижда икономиката да се развива на основата на свободната стопанска инициатива и конкуренция. Поради това на конституционно ниво е въведена абсолютна забрана за въвеждане на пълен или частичен монопол чрез предоставяне на изключителни права на един или група публичноправни или частноправни субекти да осъществяват икономически дейности извън изрично и изчерпателно посочените в чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

По-конкретно:

I. Относно смисъла и съдържанието на чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

Смисълът и съдържанието на чл. 18, ал. 4 КРБ са всестранный изяснени в тълкувателната практика на Конституционния съд и по тях няма спорове и неясноти нито в правната наука, нито в досегашната законодателна практика. Конкретно, релевантните решения на КС са: Решение № 17 по к.дело № 14/93 г., Решение № 2 по к.дело № 26/95 г. и Решение № 6 по к.дело № 8/2000 г.

Чл. 18, ал. 4 урежда едно изключение от общия конституционен режим на икономическите отношения в Република, който се основава на свободата на стопанската инициатива, защитата на конкуренцията и предотвратяването на злоупотребата с монополизма (чл. 19 КРБ). С него се предоставя правна възможност на държавата чрез закон да защити значими обществени интереси и националната сигурност, като извади някои от посочените дейности от сферата на свободната пазарна икономика и я монополизира.

От значение са три основни въпроса, чиито отговори са дадени в решенията на Конституционния съд, които са задължителни за всички държавни органи, в т.ч. за Народното събрание.

Първо, какво е съдържанието на понятието “държавен монопол”, съгласно чл. 18, ал. 4 КРБ?

Този въпрос е изяснен в Решение № 6 по к.дело № 8/2000 г., където се постановява, че:

а) “държавният монопол е конституционно установеното в чл. 18, ал. 4 от Конституцията правомощие на Народното събрание със закон да предоставя изключителни права за осъществяване на изчерпателно изброените в същата разпоредба дейности”;

б) при предоставянето на държавен монопол Народното събрание следва да посочи конкретните правни субекти или признаците, характеризиращи кръга от такива субекти, които могат да получат концесия или разрешение за упражняване на съответната дейност. Тези субекти могат да бъдат както публичноправни, така и частноправни.

Второ, допустимо ли е държавата да въвежда монопол и върху други икономически дейности, извън посочените в чл. 18, ал. 4 КРБ?

Отговорът е категорично отрицателен. Още в Решение № 17 по к.дело № 14/93 г. по повод идея на тогавашните власти за въвеждане на монопол върху производството на спиртни напитки, тютюн и тютюневи изделия, е постановено, че те не попадат в обхвата на чл. 18, ал. 4 КРБ и по отношение на тяхното производство не може да бъде установяван държавен монопол. На същото безспорно основание в законодателната практика е било отхвърляно и предложението на Българската православна църква да се въведе църковен монопол върху църковната утвар и свещопроизводство. Изброяването на икономическите дейности в цитираната конституционна разпоредба е изчерпателно и е извън компетентността на Народното събрание да приема закони, с които се монополизират други дейности и сектори от икономиката на страната. В диспозитива на Решение № 2 по к.дело № 26/95 г. е посочено изрично: “В чл.18,

ал.4 от Конституцията са изброени изчерпателно стопанските дейности, в сферата на които държавата със закон може да установи монопол”.

Трето, какъв е правният ефект от тълкувателните решения на КС и може ли НС да не се съобразява с тях?

Правната доктрина е единодушна, че тълкувателните решения на КС имат нормативен характер. Те стават органична част от съдържанието на тълкуваната конституционна норма и са задължителни за всички държавни органи и лица. (Вж. напр.: Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2013, с. 603, както и: Неновски, Н. Въпроси на съдебната система в юриспруденцията на КС – в: Юридически свят, 2002, № 1).

Евентуално несъобразяване на Народното събрание със задължителни тълкувания на Конституционния съд би съставлявало безпрецедентно и грубо нарушаване на конституционния ред, на принципите на правовата държава и върховенството на конституцията.

23 януари 2020 г.

ЗА

ЦЕНТЪРА ЗА КОНСТИТУЦИОННА ПОЛИТИКА:

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ, Д-Р ПО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВО

ЦЕНТЪР ЗА КОНСТИТУЦИОННА ПОЛИТИКА
CONSTITUTIONAL POLITICS CENTER
Sofia, Bulgaria