



THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE REPUBLIC OF BULGARIA

1 Dondukov Str. , Sofia 1594 <www.constcourt.bg>

ДЕЙСТВИЕ НА РЕШЕНИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Проф. д.ю.н Красен Стойчев

Съдия в Конституционния съд на Република България

Конституцията, когато очертава компетентността на Конституционния съд, включва в нея широк кръг, при това разнородни по характера си правомощия. В чисто количествен план по-голямата част от тях се свързват с разрешаването на правни спорове. Най-съществено значение, с оглед характеристиката му на орган, който контролира законодателната власт в рамките на правовата държава, имат обаче неговите правомощия по тълкуване на Конституцията и установяване на противоконституционността на законите и други актове на Народното събрание и на президента и да се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствието на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които Република България е страна. Само за пълнота бих искал да отбележа, че КС се произнася и по дела, които нямат характер на спор, а са подобни на охранителните производства или представляват производства на спорна или безспорна администрация. При това положение действието, т.е. правните последици на решенията на КС, с които той се произнася в рамките на своите правомощия, съответно ще бъде различно.

Когато КС разрешава спорове, неговата дейност има общите характеристиките на правораздаване. Решенията му тези случаи имат специфично действие – те установяват действителното правно положение и се ползват със сила на пресъдено нещо. Така например, когато КС се произнася по законността на избор на народен представител, извън случаите на неизбираемост или несъвместимост, и уважи искането, той не може да определи кой народен представител губи това си качество и кой трябва

да го замени, т.е. КС просто констатира нарушението, а касирането на избора се извършва от друг орган. Въобще във всички случаи, когато дейността на КС притежава белезите на правораздаване, неговите решения притежават общите белези на правораздавателните актове. Те се ползват със сила на пресъдено нещо – решението има правоустановително действие и свързаната с него забрана за пререшаване на спора. Тук заслужава да се отбележи все пак, че характерът на правните спорове, които се разрешават в рамките на конституционното правосъдие, им придава собствена специфика, която отхвърля автоматически възможността въпросите на правното действие на решенията на КС да се разглеждат като идентични на съдебните решения по граждански, наказателни или административни дела. Разликата е не само в обхвата относно субективните предели на силата на пресъдено нещо, доколкото решенията на КС важат за всички държавни органи, юридически лица и граждани, а не само за страните по спора и някои други лица, но и с оглед на факта, че силата на пресъдено нещо на решенията на КС по правни спорове не функционира като защита и в същото време като санкция в точния смисъл на думата.

В теорията се поддържа, че в някои случаи, например когато КС обяви, че законът противоречи на общопризнатите норми на международното право (чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията), решенията, с които той се произнася има и конститутивно действие. Това е така, защото за разлика от решенията, с които се установява действителното правно положение, в тези случаи, както се посочва, решението само по себе си предизвиква промяна в правното положение. Доколкото обаче в тези случаи все пак не става дума за съдебно упражняване на преобразуващи права, то остава открит и въпросът, дали твърдяната промяна е резултат от постановеното решение или тя е негова необходима последица, която настъпва автоматично по силата на Конституцията. За да се преодолее противоречието някои приемат, че промяната „мълчаливо” се съдържа в решението. По този начин и паралелът между решенията на КС в тези случаи и обикновените съдебни конститутивни решения, се оказва до голяма степен условен.

Значително по-сложно стои въпросът за действието на решенията на КС, с които се установява противоконституционността на закон, друг акт на Народното събрание или президента. Според практиката му в тези случаи, които съставляват ядрото на неговата компетентност, той не осъществява правораздаване. В случая става въпрос за правен спор в един по-широк смисъл на думата, който не се свежда до оспорване или нарушаване на права и затова този правен спор не е свързан с прилагането на закона

към конкретен случай. Характерът на дейността не може да не се отрази и на действието на неговите решения. Правната уредба в тази насока обаче е твърде лаконична – според чл.151, ал.2 от Конституцията актът, който е обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила. Съответно в теорията са изказват и две основни становища относно действието на решенията на КС. Според едното решенията на КС, с които се установява противоконституционността на закон имат сила на пресъдено нещо в класическите измерения на тази конструкция и конститутивен ефект. По-конкретно с тях се обезсилва противоконституционният закон, което е сходно с отмяната на закон от Народното събрание. Според другото становище решението на КС няма отменително действие по отношение на противоконституционния закон, той не се прилага. В огромния брой случаи решенията на КС се формулират с установителен диспозитив. В едно свое известно решение от 1995 г. обаче КС, когато тълкува разпоредбата на чл.151, ал.2 от Конституцията, все пак застава на позицията, че обезсилването на закон чрез обявяването му за противоконституционен е равностойно на отмяната му от Народното събрание, доколкото те имат една и съща последица – преустановяването на действието на закона. Едва ли трябва да има съмнение, че формулировката на Конституцията е желанието конституционният контрол да бъде съвместен конструкцията за Народното събрание като единствен върховен законодателен орган. Така възприетата позиция има обаче има за резултат множество въпроси.

Най-напред, дали неприлагането, т.е. забраната да се прилага законът е равностойно на неговата отмяна или не? Дали решението на КС „парализира”, но не отменя закона? От чл.151, ал.2 от Конституцията струва ми се не може категорично да се заключи, че неприлагането на дадено правило автоматично означава и отмяна на закона. Не може да не се отчита обстоятелството, че има разлика между „обезсилване” и „отмяна”. По-скоро законът се обезсилва в смисъл, че се парализира неговото действие, но не отменя закона.

На следващо място, очевидно е, че разпоредбата на чл.151, ал.2 от Конституция се оказва център на сблъсък между две принципни постановки. От едната страна той се обяснява в контекста на виждането за Народното събрание като върховен орган, който единствено може да приема, изменя, допълва и отменя законите и така да се отхвърли възможността КС да бъде припознаван като законодател, наред с Народното събрание. Насреща се противопоставя постановката, че този текст не може да не отчита, че онова, което е собствено присъщо на закона е неговата задължителна сила и следователно би

било *contradiction in adiecto* да се поддържа, че има закони, които нямат задължителна сила. Отдаването на предпочитание на едната или другата постановка може да се разглежда като своеобразно продължение на спора дали институционалният и функционалният са водещи при формирането на представата за правото, в т.ч. и на публичното право. Колкото до целта на конституционният контрол, от него не може категорично да се изведат аргументи в полза на тезата, че неприлагането означава и обезсилване, респ. отмяна на противоконституционния закон. Защото една и съща цел може да се постига по различни пътища и чрез използването на различни конструкции. Не може да не се отбележи по-нататък, че правото са известни състояния, при които законът е факт, но не действа, т.е. не е в сила, но те нямат нищо общо със ситуацията, при която законът е обявен за противоконституционен. Ето защо от тях не могат да се вадят аргументи в полза на едно или друго тълкуване на чл.151, ал.2 от Конституцията. Явно е, че сме изправени пред нов тип правна конструкция. Затова нормално е тя да се обяснява най-напред чрез вече познати правни конструкции, те обаче като правило няма да удовлетворяват, защото са създадени за друг отношения и ще се стигне в последна сметка до извода за новата правна фигура.

Проблемът за действието на решенията на КС, с които се установява противоконституционност на закон има и друго интересно измерение. Става дума за т.нар. възкресяване на отменения от обезсиления предходен закон. Според тази конструкция, която бе развита в решение на съда от 1995 година, когато бъде обявен за противоконституционен един закон, който отменя предходен закон, последицата ще бъде, че отмяната на предходния закон ще отпадне и той отново ще започне да действа. (нека да отбележа в скоби. Излиза, че законът не е отпаднал, а се намира в някакво латентно състояние). Доколкото решенията на КС имат поначало и конститутивно действие, възкресяването на отменения закон, всъщност представлява част от този негов ефект. В крайна сметка тезата, че решенията на КС, с които се обявява противоконституционността на закон, имат отменителен ефект, ескалира в формулата за тяхното възкресяващо действие. Срецу тази конструкция в българската юридическа литература бяха изказани принципни възражения, но решението на КС си остана факт.

В последните години КС внесе нов елемент в обсъждания проблем. По-специално той застана на позицията, че законите за изменение и допълнение на закон след влизането им сила нямат самостоятелно съществуване и се инкорпорират в изменения или допълвания закон, освен техните преходни и заключителни разпоредби. Ето защо не би могло да се поддържа, че за разлика от закона, до който се отнася,

законът за изменението и допълнението му има някакъв особен ефект, който да го еманципира като самостоятелен закон и възможен предмет на контрол за конституционност. Оттук следва, че доколкото предмет на конституционен контрол е не законът за изменение и допълнение, а законът, който се изменя или допълва, то отпада и нуждата да се възкресява правното положение от преди влизането в сила на закона за изменение и допълнение.

Тезата за конститутивното действие на решенията на КС, с които се обявява противоконституционността на закон се оказа под натиск, когато бе свързана с придобиването на права, които са били отнети със закон преди това. Решението на КС в този случай се оказа основание за възстановяване на право на собственост и тъкмо този факт в немалка степен даде сериозен принос за реабилитирането на конструкцията, че обявения за противоконституционен закон просто не се прилага, а последиците трябва да бъдат уредени от Народното събрание.

Решенията на КС, с които се обявява противоконституционността на закон са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Те не се произнасят относно оспорено или нарушено право и нормално тяхната юридическа сила има по-специално значение в сравнение с юридическата сила на решенията на КС, с които той решава правни спорове. Особености има не само по отношение субектите, до които те се отнасят, но и с оглед тяхната функция като защита и санкция. Естествено установителното действие на тези решения на КС се свързва с забраната за пререшаване на въпросите, които са били техен предмет. Обстоятелството, че редакцията на текста на даден закон е променена не може само по себе си да изключи допустимостта на ново искане, важно е доколко искането се свежда до разглеждане на един и същи проблем, който се съдържа в разпоредбата. Но понякога и промяна, която не е маловажна в редакцията на текста също би следвало да бъде основание за допустимостта на ново искане. Това е така защото, когато говори за „предмет” чл.21, ал.5 ЗКС по мое мнение има предвид не текста, а нормата, която може да се изведе от текста.

Все пак забраната за пререшаване предлага и някои усложнени хипотези. Поначало обявяването за противоконституционен на определен закон на процесуално основание, не е било пречка КС да се произнесе отново по същия текст, след като той е бил приет отново от Народното събрание в същата му редакция и да отхвърли искането за обявяването на неговата противоконституционност. Въпросът е, дали КС трябва да спре когато установи противоконституционност на процесуално основание,

макар че той не е обвързан от посоченото в иска основание. В друг скорошен случай КС е приел, че след като се е произнесъл с решение по същество, ново искане за обявяване противоконституционността на същия закон ще бъде недопустимо поради забраната за пререшаване, макар че в първия случай отхвърлянето е било резултат от разделянето на гласовете на съдиите.

Забраната да се произнася по нови искания по същия предмет, по който КС се е произнесъл с решение или определение за недопустимост (Тук нека да отворя една скоба и да посоча че чл.21, ал.5 ЗКС не е формулирана добре. Той гласи: „Когато КС се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане...” и като членува „недопустимостта”, оставя впечатлението, че се отнася само до повторно предявяване на искане, за което има постановено определение или решение за недопустимост) поставя и друг въпрос. Наскоро КС отхвърли като недопустимо искане с мотива, че омбудсманът може да атакува само закони, но и решения на Народното събрание. Ако обаче някой друг от посочените в Конституцията органи, които имат право да сезират КС, направи искане по същия въпрос, то ще трябва ли да бъде отхвърлено на основание чл.21, ал.5 ЗКС. Подобен резултат не изглежда много справедлив и логичен, защото по същество ограничава правото на сезиране на КС. КС има практика в тази насока, но тя е от преди времето, когато бе предоставено право и на омбудсмана да сезира КС. Забраната за пререшаване от една страна гарантира стабилност на отношенията, но от друга страна очевидно тя не може да се интерпретира по същия начин, както при обикновените съдебни решения. Изразът „направеното искане, по същия предмет”, очевидно не винаги може да се приема еднозначно и дава възможност за различни интерпретации. На следващо място, в хипотезите на отхвърлянето на искането с определение като неоснователно може да бъде на различно основание и не виждам защо при отстраняване на пропуската, да не може да бъде направено ново искане по същия предмет. Въобще по мое мнение уредбата не е прецизна. Формулирана е твърде общо и създава условия за твърде формално прилагане. Не е ясно например защо откриването на нови факти да не отваря вратата за ново искане.

Законът наистина говори в чл.21, ал.5 ЗКС единствено за „предмет”, а исканията могат да имат различни основания. Отхвърлянето на искане за обявяване на противоконституционността на закон на дадено основание не прегражда пътя за ново искане по същия предмет на друго основание. КС може да обяви за противоконституционен закон на основание, различно от посоченото в искането, но

при отхвърлянето на искането не може да се приеме, че той е извършил проверка за всички възможни основания.

Колкото до решенията на КС, с които той тълкува Конституцията, по форма и по съдържание те не се различава от нормативните актове. То има регулиращо действие и затова представлява източник на правото. Още повече той ще бъде компетентен да отмени предишно тълкуване и да даде ново тълкуване на конституционна норма.

Специално по отношение въпросът за действието на решенията на КС във времето, правилата, които се съдържат Конституцията и ЗКС са твърде категорични и стриктни. Те влизат в сила три дни след обнародването им в Държавен вестник, и няма възможност както при нормативните актове да бъде определен друг срок за влизане в сила. Също така решенията на КС нямат обратно действие, било даже по изключение. Действието им е изключително занапред. Тези са общите параметри на уредбата. Но все пак тя предлага и някои отклонения. Специално по отношение решенията на КС, с които се решават някои правни спорове като законността на избор за народен представител, за установяване на неизбираемост или несъвместимост на народен представител и др., те влизат в сила от деня на постановяването им, но също действат занапред.

Възприемането от нашето законодателство на принципа за действието на решенията на КС занапред несъмнено отговаря на изискването за стабилност на отношенията. В същото време обаче той има и един съществен недостатък – извършеното между влизането на закона в сила и обявяването му за противоконституционен остава конституционносъобразно и може да доведе до несправедливи резултати.

Колкото до тълкувателните решения на КС, тук положението е по-особено. Самият характер на тълкуването предполага тяхното ретроактивно действие. Успоредно с това Конституцията в чл.151, ал.2 по отношение действието занапред визира единствено хипотезата на решение на КС, с което се обявява противоконституционността на закон или друг акт на Народното събрание или президента. Водещо обаче за подобно заключение обаче е характера на тълкуването и неговите цели.