

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдиите Пламен Киров и Борис Велчев

Не споделяме мотивите на мнозинството за недопустимостта на искането, внесено от 144 народни представители, за тълкуване на чл. 153 и чл.158, т. 3 от Конституцията.

Основанията за недопустимост на едно искане са уредени в чл. 21, ал. 6 ЗКС и чл. 26 ПОДКС. В конкретния случай нито едно от тези основания не е налице.

В определението се сочат четири основания, обосноваващи недопустимостта на направеното искане, които ние не споделяме.

Първото от тях е, че по предмета на делото „КС вече е упражнил правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, като се е произнесъл с две последователни тълкувателни решения“ – Решение № 3/2003 г. и Решение № 8/2005 г. По този начин мнозинството приема, че на всички въпроси, свързани със съдържанието на понятието „форма на държавно управление“, употребено в чл. 158, т. 3 от Конституцията, вече е даден всеобхватен, изчерпателен и окончателен отговор. Този извод е необоснован. Нито Решение № 3/2003 г., нито Решение № 8/2005 г. изцяло изясняват съдържанието на това конституционно понятие. Те само очертават отделни негови елементи и обобщено отговарят на зададени от искателите въпроси.

Според нас мнозинството е подценило един от основните мотиви, на които се основава цитираното Решение № 8/2005 г. В тези мотиви се посочва изрично, че тълкувателната функция на КС е и „превантивна“. В мотивите на Тълкувателното решение № 8/2005 г. изрично се посочва, че „чрез изясняване на точния смисъл на конституционните разпоредби и изграждането на стройна и безпротиворечива система на нормативните актове, свързани с Конституцията, тълкуването спомага за

предотвратяване използването на санкционните правомощия на КС и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен“. В още по-голяма степен този извод се отнася до закон за изменение и допълнение на Конституцията. Именно тълкуването на конституционните разпоредби осигурява в най-висока степен изпълнението на основната функция на КС – да бъде пазител на върховенството на Конституцията и да не допуска нейното нарушаване, включително и в процеса на евентуални бъдещи конституционни промени. Според нас мнозинството е подценило и още един аспект, свързан с тълкувателното правомощие на КС, отразен отново в мотивите на посоченото тълкувателно решение. Този аспект ясно и отчетливо се съдържа в следния цитат от мотивите – „ето защо е възможно една разпоредба да бъде тълкувана неколkokратно, но само и единствено при условие, че няма повтораемост на питанията, че се иска разкриването на смисъла ѝ от друг, различен ъгъл, от друга гледна точка или от друг контекст“. В този смисъл едно искане за тълкуване на Конституцията би било недопустимо само тогава, когато то изцяло се вписва във вече постановено от КС тълкуване.

В конкретния случай искането за тълкуване е обусловено от възможна бъдеща структурна промяна във Висшия съдебен съвет и състава на отделните колегии. Тези въпроси не са били предмет на нито едно от двете посочени тълкувателни решения – № 3/2003 г. и № 5/2008 г. Нещо повече, нито един аспект, свързан с устройството на Висшия съдебен съвет, не е споменат нито в мотивите, нито в диспозитива на Решение № 8/2005 г., на което основно се позовава мнозинството. Това решение постановява, че „промени в Конституцията, концентрирани в рамките на съдебната власт, които са насочени към преструктуриране, оптимизиране от съдържателна гледна точка и прецизиране на отделни функции на нейни органи, поставяне на акценти или уточняване на техни правомощия или наименования, както и взаимодействието им с другите власти, не

представляват промяна във формата на държавно управление и могат да бъдат извършени от Народно събрание, ако с тях не се нарушава балансът между властите и се съблюдават основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата“. Този принцип – за запазване на баланса между властите, поначало изисква КС винаги да проверява неговото спазване, когато е сезиран с конкретно искане за тълкуване. Точно такъв е случаят с искането на 144-те народни представители, въз основа на което е образувано настоящото дело. С отклоняването на това искане КС отказва да се произнесе дали евентуални бъдещи конституционни промени нарушават установения към момента баланс между властите в Конституцията.

Разбирането, че всичко, което е било възможно да се каже за формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията вече е казано, всъщност има една единствена реална последица – окончателното „бетониране“ на Решение № 3/2003 г. и Решение № 8/2005 г.

Вторият аргумент за недопустимост се състои в това, че „необходимостта от задължително тълкуване не е обоснована с неяснотата на посочените конституционни норми, а с противоречията между самите вносителите“ за последиците от двете предходни тълкувателни решения на КС.

Този извод не може да бъде споделен. Той се основава на вече посочения мотив, че съдържанието на чл. 158, т. 3 от Конституцията вече е окончателно изяснено. Ние намираме, че съдържанието на това изключително сложно конституционно понятие (форма на държавно управление) не е изяснено докрай и фактът, че народните представители са внесли своето искане за тълкуване по отношение на структурата на ВСС и състава на колегиите доказва това. Винаги досега исканията за тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията са били правени чрез конкретни въпроси,

предопределящи обхвата на исканото тълкуване. По такъв начин КС се е произнесъл по въпросите, които са били предмет на Решение № 1/2003 г. (за членството на Р България в НАТО) и на Решение № 3/2004 г. (за членството на Р България в ЕС). Същият модел – задаването на конкретни въпроси, е използван и тогава, без КС да приеме, че това е недопустимо. Този модел е използван и в исканията, по които КС се е произнесъл с Решение № 3/2003 г. и Решение № 8/2005 г. Не е направено изключение от този подход и в настоящото искане за тълкуване. Никъде народните представители не са направили искане за тълкуване на предходни решения, а само на конституционните разпоредби на чл. 153 и чл. 158, т. 3. Съвсем естествено е било това искане за тълкуване на Конституцията да се мотивира и с предходни тълкувателни решения на КС.

На трето място, мнозинството приема, че евентуален отговор на поставените от народните представители въпроси не може да бъде даден по реда на абстрактното тълкуване, а единствено при казуален спор за конституционност. Такива идеи вече са били изказвани в особени мнения към някои тълкувателни решения. Те изхождат от разбирането, че Съдът не бива превантивно да „пречи“ Конституцията да бъде нарушавана. Подобно разбиране според нас не съответства на съвременното разбиране за функциите на КС като пазител на върховенството на Конституцията. Всеки път, когато има възможност да предотврати евентуално нарушение на Конституцията, Съдът е длъжен да го направи. Другият изход – да откаже да се произнесе, да създаде риска да бъде приета поправка в Конституцията, която да я нарушава, и след това да разчита, че ще бъде сезиран с казуален спор, ни се струва неправилен. Едно нарушение на Конституцията може никога да не бъде оспорено пред КС по най-различни съображения. Дори и това да бъде направено и КС да се произнесе за неконституционността на една или друга поправка на Конституцията, то последиците ще могат да бъдат отстранени само с нова поправка на

Конституцията, за която може никога да не се събере мнозинство. Тук е и качествената разлика между законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията и всички останали законопроекти.

Смисълът и съдържанието на тълкувателното правомощие на КС неминуемо съдържа и превантивна компонента. Отговорният подход към упражняването на тази прерогатива на КС изисква да се даде приоритет на превенцията пред санкционирането.

Не можем да не отбележим, че въпросът с превантивната функция на тълкувателното правомощие на КС отдавна е изяснен в теорията. Посочва се, че тълкуването е необходимо, за да „може чрез него да се ориентира в правилна посока бъдещият законодателен процес“ (Пенев, П., Зартов, Яв. Конституционно правосъдие в Република България. С., Сиела, 2004, с. 105). Всъщност това е истинският смисъл на тълкуването. Не можем да не се съгласим с разбирането, че „чисто доктриналното, обосновано с научни съображения тълкуване, без в основата му да се съзира определена конституционно значима и конституционно оправдана цел, състояща се най-често в разрешаването на съществуващ или потенциално възможен спор, следва да се отклони като недопустимо“ (пак там, с. 109). Неслучайно се подчертава, че „задължителните тълкувателни решения на съда осигуриха бъдещо непротиворечиво конституционно тълкуване, което предотвратява противоконституционно законодателство, като разрешава конституционната неяснота предварително, *ex ante* (Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006. С., Инст. „Отворено общество“, 2010, с. 27).

Накрая мнозинството приема като основание за недопустимост, че искането за тълкуване всъщност не е предмет на „идейни спорове“, а обслужва евентуалното приемане на бъдещи конституционни изменения и допълнения. Не можем да си представим по-уместен момент за тълкуване на Конституцията от този, който предхожда нейната бъдеща промяна.

Както вече посочихме, тълкувателното правомощие на КС не може да се упражнява самоцелно, за да решава единствено идейни или теоретични спорове. То трябва да бъде обусловено от реален правен интерес. Да се осигури приемането на законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, който да не я нарушава, е израз на най-значим обществен и правен интерес. Никъде ЗКС не съдържа забрана КС да упражни правото си да тълкува Конституцията, като отговори на въпроси, които са свързани с нейната евентуална бъдеща промяна. Това е било правено неведнаж – и преди приемането на Р България в НАТО и в ЕС. Както вече беше отбелязано в мотивите на Решение № 8 от 2005 г., именно в това е превантивната функция на тълкувателното правомощие на КС, чрез която се реализира задачата му да бъде пазител на върховенството на Конституцията. Предмет на тълкуването е не някакъв законопроект, а съдържанието на конституционните разпоредби на чл. 153 и чл. 158, т. 3. Нищо при подобно тълкуване не отнема или обезсмисля правото на КС да упражни и последващ казуален контрол за конституционосъобразност.

Изложените аргументи, че превантивната функция на тълкуването може да затормози бъдещия законодателен процес, не могат да бъдат споделени. Конституционният съд има суверенното право да преценява правния интерес да допуска тълкуване във всеки отделен случай, както и да отклонява бъдещи искания. Искането, което е предмет на настоящото производство, не само не е прецедент – то е поредното искане за тълкуване на чл. 158, т. 3 от Конституцията, обосновано с конкретни въпроси. С приемането на настоящото определение, основано на разбирането, че всичко, което може да бъде казано за съдържанието на чл. 158, т. 3 от Конституцията вече е казано, КС на практика изключва възможността в бъдеще да бъде сезиран с искане за изясняване на други аспекти на понятието за форма на държавно управление. Такова предварително самоограничаване на КС в бъдеще за нас е неприемливо.

Поради изложените съображения подписваме Определението с особено мнение.

Уважаваме мнението на мнозинството, но в случая имаме различни правни виждания.