

Споделям решението на Конституционния съд по същество. Разбирането за възстановителното действие на решенията на съда съм изразил изрично и достатъчно ясно още в особеното си мнение по к.д. № 12/94 г. (вж. РОКС 1994, с.162), относно възстановяване "действието на старата редакция на чл. 13 ЗДОД". *От моя гледна точка* обаче в мотивите на тълкувателното решение следва да се внесат някои уточнения и допълнения, които излагам по-долу.

1. Искането е за тълкуване на "правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ, с оглед на чл. 151, ал. 2 изр. 3 от Конституцията". По силата на посочената конституционна разпоредба актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизането на решението в сила.

Така формулирано, искането поставя въпрос в контекста на определена конституционна норма. Подателят на искането подвежда конкретната хипотеза "обявяване за противоконституционен на закон, изменящ или отменящ действащ" под общата хипотеза на чл. 151, ал. 2 изр. 3 от Конституцията. Съдът следваше да изясни, на първо място, дали и доколко цитираната норма урежда и поставения в искането въпрос.

2. Въпросът е изключително важен, но според мен разрешаването му не може да бъде обосновано с тълкуването на цитирания конституционен текст. Последният урежда единствено въпроса за прилагането (неприлагането) на обявения за противоконституционен акт, но не и всички правни последици от решението на Конституционния съд в техния пълен обем.

При приемането на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията е обсъждано единствено "*прилагането*" на акта, обявен за противоконституционен, и то, както личи от дебатите - прилагането само на законите. Под "прилагане" в този случай се разбира предприемането въз основа на противоконституционната норма на определени действия (извършване на правни сделки, издаване на административни актове, постановяване на съдебни актове). Това "прилагане" съществено се различава от прилагането (действието) на един отменителен закон, с който се отменя съществуваща правна уредба.

3. Спрямо отменителния закон не се поставя въпрос за "прилагане" по смисъла на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията; въз основа на него не се извършват (издават) индивидуални правни актове. Неговото прилагане се изчерпва с отмяната на действието на предходната правна уредба. Такъв отменителен ефект е налице и когато с новия закон се изменя или допълва предходна правна уредба.

По мое мнение Конституционният съд необосновано разширява съдържанието на понятието "прилагане" в цитираната конституционна норма, като включва в него и въпроса за правните последици от обявената противоконституционност на отмяната.

По-нататък логическата конструкция, построена върху погрешна, необосновано въведена предпоставка (*petitio principii*), сама по себе си е правилна. Да се тълкуват "правните последици от решенията на Конституционния съд в хипотезата, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ, с оглед на чл. 151, ал. 2 изр. 3 от Конституцията" би означавало *дасе каже, че решението отменя отменителния ефект* на противоконституционния закон. Формално-логически "отмяна на отменителен ефект" означава *възстановяване* действието на предходната правна уредба.

Когато с последващ закон се изменя, допълва или отменя действащ закон, изменението или допълнението имат двоен ефект. Те отменят предходната уредба и създават нова. Ако изменението или допълнението бъдат обявени за противоконституционни, неприлагането им по чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията ще се изрази, от една страна, в отмяна на новосъздадената противоконституционна уредба, от друга страна - във възстановяване на предходната. Този извод се налага от формалното тълкуване на конституционния текст.

Както беше посочено обаче, въпросът за правните последици от решението на Конституционния съд, когато се обяви за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ закон, не е обсъждан и не е включен в хипотезата на чл. 151, ал. 2 изр. 3 от Конституцията. В стенограмите от трите четения на Конституцията при приемането ѝ не може да се открие и дума по въпроса. Това важи и за стенограмите от двете четения при приемането на чл. 22, ал. 2 ЗКС, според който "Актовете, обявени за неконституционни, не се прилагат". Ако някой от народните представители въобще се е досещал за възможен проблем, това не е отразено никъде.

Затова, ако се търси *действителната воля* на конституционния законодател по разглеждания въпрос, трябва откровено да се каже, че тя не може да бъде извлечена от разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Разсъжденията на съда по тази норма са правилни от формално-логическа гледна точка, но не съответстват на действителното съдържание на нормата.

3. Казаното не означава, че Конституцията не съдържа отговор на поставения в искането въпрос. Въз основа на изрично овластяване (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията) и в съответствие с основните тълкувателни принципи съдът може да тълкува задължително Конституцията и да отговори на въпроса извън конкретния текст на чл. 151, ал. 2, изр. 3. Това тълкуване има задължителен характер по силата на самата Конституция. То е задължително и за висшия законодателен орган до приемането на изрична конституционна уредба по въпроса.

4. Отговорът на поставения в искането въпрос се съдържа в *основни принципи на Конституцията*, тълкувани в съответствие с целта на този върховен акт на българския държавен суверенитет.

Основанията за такова тълкуване са изразени категорично в преамбюла на Конституцията. Конституцията изразява решимостта на българския народ да създаде "демократична, правова и социална държава" и издига във "върховен принцип *правата на личността*", нейното достойнство и сигурност". В светлината на тези ръководни принципи следва да се тълкуват конституционните норми.

5. Основно значение за отговора на поставения тълкувателен въпрос има разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията. Тя гласи, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат. Това правило важи за всички закони, включително и за тези, с които се изменят, допълват или отменят закони - аргумент от чл. 84, т. 1 от Конституцията.

Контролът за конституционност, упражняван от Конституционния съд, се разпростира не само върху законите, с които за пръв път се уреждат неуредени до този момент обществени отношения, но и върху законите, с които се изменят или отменят вече приети закони.

6. Очевидно *целта* на един закон, с който се отменя изцяло или частично вече приет закон, е отмяната на съществуващата уредба. Отменителен ефект спрямо съществуващата правна уредба има и закон, с който тази уредба се изменя или допълва. Изменената или допълнената правна норма *еразлична* от предходната норма. Това различие е налице и при най-незначителното изменение или допълнение. Това търсено от законодателя различие е основание за отмяна на предходната норма. То е целта на отмяната, изменението или допълнението на предходната уредба. Теоретично и практически не е изключена възможността зад незначително изменение или допълнение да се крие единствено желанието на парламентарното мнозинство за отмяна (заличаване) на предходната правна уредба.

От тази гледна точка става ясно, че отменителното действие на новоприетия закон спрямо предходната уредба не е безразлично за Конституцията, за законодателните правомощия на Народното събрание и за правната действителност. Това отменително действие не може да бъде разглеждано *praeter constitutionem*. То не е случайна последица от влизането в сила на новия закон, а търсен и желан от законодателя резултат, *законодателна цел*. Затова всяка отмяна е допустима само в съответствие с Конституцията. Недопустима е противоконституционната отмяна на съществуващата уредба, независимо дали тази противоконституционност произтича от нарушения в процедурата по приемането на отменителния закон или от съществото на неговите разпоредби.

7. Противоконституционната отмяна на съществуващата законова уредба не може да се обосновава със конституционното правомощие на Народното събрание да приема, *изменя, допълва и отменя* законите - чл. 84, т. 1 от Конституцията. Както вече се каза, Народното събрание може да упражнява това свое правомощие само в съответствие с Конституцията, но не и в противоречие с нея. Разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от Конституцията не позволява друго тълкуване.

Когато Народното събрание приеме закон, с който противоконституционно се изменя или отменя съществуваща законова уредба, Конституционният съд е задължен при поискване от оправомощените по чл. 150, ал. 1 от Конституцията субекти да обяви този закон за противоконституционен - чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. При изпълнение на това свое конституционно задължение съдът не може да се ръководи от съображения за целесъобразност. Той не може да откаже да се произнесе по противоконституционността на закон, с който е сезиран, дори обявяването му за противоконституционен да води до празноти в правната уредба.

До влизане в сила на решението на Конституционния съд обаче, въз основа на противоконституционно изменените или при липса на противоконституционно отменените правни норми може да са възникнали определени отношения (да се извършени сделки, издадени административни актове или постановени съдебни актове). Последниците от така извършените сделки или издадени актове следва да се уредят от Народното събрание. Това е единственият смисъл на чл. 22, ал. 4 ЗКС.

8. В Конституцията не се съдържат норми, които да задължават Народното събрание в определен срок да се произнесе по обявения за противоконституционен закон. Да се отрече възстановяването на предходната конституционноразнообразна уредба би означавало да се позволи на парламентарното мнозинство да постига противоконституционни цели; отменителният противоконституционен закон да продължи да действа в правното пространство за неопределен период от време, зависещ единствено от същото парламентарно мнозинство въпреки Конституцията и въпреки решението на Конституционния съд. Очевидно такъв правен и логически абсурд е несъвместим с действието на Конституцията. Това би означавало императивната норма на чл. 5, ал. 1 от Конституцията да се превърне от императивен конституционен принцип, върху който се изгражда правовата държава, в благопожелание само с морална стойност.

Ето защо правилно Конституционният съд приема, че българската конституционна уредба е изградена върху *принципа за конституционноправна непоносимост* към действието на противоконституционните закони. Конституцията не търпи противоконституционни закони. Този принцип е изразен в чл. 5, ал. 1, а за заварените от Конституцията закони - възпроизведен в § 3, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби. Той действа в две насоки: от една страна, изключва действието на противоконституционните норми; от друга страна - възстановява действието на конституционноразнообразната уредба. Когато отмяната на съществуваща законова уредба е противоконституционна, обявяването на тази противоконституционност с влязло в сила решение на Конституционния съд автоматично възстановява действието на конституционноразнообразната законова уредба в редакцията преди нейното противоконституционно изменение или отмяна.

В този случай Конституционният съд не действа като законодател, тъй като това възстановително действие на решението произтича от самата Конституция, а не от волята на съда. Възстановената уредба дължи съществуването си не на волята на съда, а на конституционноразнообразно упражнената при приемането ѝ воля на законодателния орган. Народното събрание винаги може да отмени или измени отново тази уредба, но конституционноразнообразно, в съответствие с Конституцията. Тази воля не може да се упражнява само в противоречие с Конституцията, като създава противоконституционна правна уредба на обществените отношения.

9. Признаването на неопределено по продължителност действие на отменителния ефект на противоконституционните изменение или отмяна на съществуваща законова уредба е грубо нарушение и на *основния конституционен принцип за защита на човешките права*. Конституцията не търпи "вакуум", "бели петна" в законовата защита на човешките права. Едновременно с това тя не съдържа правната уредба на тази защита, а я делегира на закона. Веднъж създадена, тази законова уредба се прилага до конституционноразнообразната ѝ промяна или отмяна - § 3, ал.1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията.

Достатъчно е тук да се посочат като пример чл. 17, ал. 1, според който "Правото на собственост и на наследяване се гарантира и защитава *от закона*" или чл. 28, според който "Всеки има право на живот. Посегателството върху човешкия живот *се наказва* като най-тежко престъпление". Очевидно Конституцията делегира конкретната защита на закона. Тази законова защита на права не винаги е последваща. Към момента на приемане на Конституцията тя вече съществува в някаква степен. Съществуващата законова защита на правото на собственост, правото на наследяване или човешкия живот в Закона за собствеността, в Закона за наследството или в Наказателния кодекс може да бъде противоконституционно изменена или отменена, като остави посочените права без защита. Да се приеме въз основа на теоретични спекулации, че отмяната на законовата защита на посочените основни права е допустима до последващо произнасяне на Народното събрание в неопределен срок, колкото и малък да е той, противоречи на цитираните конституционни разпоредби. Конституцията не допуска свободен от нейното (и на закона към който отпраща) императивно действие период, в който основните човешки права могат да бъдат суспендирани с противоконституционен отменителен закон. Единствено възможна конституционноправна последица от обявяването на един закон за изменение или отмяна на съществуваща правна уредба за противоконституционен е незабавното възстановяване на законовата защита на човешките права след влизане на решението на съда в сила.