

Становище

от съдия Атанас Семов

по определение № 2 от 13. 3. 2024 г. по к. д. № 8/2024

Първото искане до Конституционния съд (КС) от съд от съдебната система по силата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, по чиято допустимост КС се произнася, предполага очертаване поне в общи рамки на разбирането му за изискванията, на които трябва да отговаря всяко искане от съд. Намирам, че тази задача в немалка степен е изпълнена с настоящото Определение № 2 по к.д. № 8/2024, подкрепих и неговия диспозитив. Изразявам обаче резерви във връзка с два обсъдени в мотивите на това определение проблема.

I. Относно изискването за „достигната убеденост”

Според мен може да въведе в заблуждение и да доведе до силно ограничаване на осъществяването на предоставеното на всички съдилища право да сезират КС посоченото в определението, че за да е допустимо, искането „...следва да бъде обосновано не от съмнение за противоконституционност, а да се основава на достигнатата убеденост на съда, изразена чрез приведени доводи”.

1. Наистина е възможна ситуация, в която съд (съдебен състав), който се произнася по дело, установява по несъмнен за него начин противоречие с Конституцията на приложима по делото норма от закон. В този случай той следва просто да „препрати” проблема за разрешаване от КС, ако се възприема разбирането, че сам не е компетентен да прогласи – дори инцидентно и с правни последици само за страните по делото (*inter partes*) – неприложимост на тази законова норма поради противоконституционност. Разбира се, с резервата, че в някои случаи конституционната норма, противоречие с която установява, може да е самоизпълнима, поради което съдията може – и е длъжен по смисъла на чл. 5, ал. 2 от Конституцията^[1] – да приложи самата конституционна норма и да реши делото на основание именно на тази норма, а не на противоречащата ѝ законова.

2. Много по-вероятна обаче е ситуация, при която съдът (съставът) достига до

основателни съмнения относно противоконституционността на приложима по делото пред него законова норма, без да може да постигне (непоколебимо) убеждение. Повечето конституционни норми са с висока степен на абстрактност. Също така повечето конституционни норми не са били предмет на задължително тълкуване от страна на КС. Не можем да отречем, че практиката на КС относно някои конституционни норми не е непременно ясна или напълно последователна. Във всяка от тези хипотези смятам за несъмнено възможно съдебният състав да достигне до основателни съмнения за противоконституционност, без да е в състояние да формира несъмнена убеденост. Не можем да не установим, че понякога до убеденост не успява да достигне дори мнозинството от членовете на КС (при което разглежданото искане се отхвърля, поради ...непостигане на мнозинство за установяване на противоконституционност).

Впрочем смятам за необходимо да се има предвид, че всяка убеденост е „несъмнена” – при наличието на съмнение няма убеденост. Както и че в процеса на изграждането на своето виждане, съдът може да направи съответстващо на Конституцията тълкуване на приложимата по делото законова норма и по този начин да преодолее основанията за съмнение за противоконституционност.

Поради това смятам, че на този етап от развитието на практиката на КС и в конкретизация на изразеното в настоящото определение на КС е уместно да се възприеме разбиране, че всеки съд, който се произнася по заведено пред него дело, може да поиска произнасяне на КС винаги, когато:

- е убеден или има основателни съмнения относно съответствието с Конституцията на приложима по делото пред него законова норма;

- тези съмнения не може да бъдат определени като „лишени от разумно основание”^[2] (в практиката си относно аналогичното в своята същност преюдициално запитване до него Съдът на ЕС определя за недопустими въпроси, които „не предполагат никакво разумно съмнение”)

- и не може да бъдат преодолені на основата на наличната практика на КС или чрез средствата на съответстващото на Конституцията тълкуване на спорната законова норма.

3. Във всички случаи незаобиколимо е изискването съмнението да бъде

„основателно” и да бъде мотивирано ясно и изчерпателно в акта, с който съд сезира Конституционния съд. От конституционната юрисдикция не може да се очаква – нито изобщо да се иска – да изяснява на сезиращия съд приложимото по делото пред него право. Поради това и отнасяне на въпроса до КС е допустимо само след изясняване дали законната норма, за която се иска обявяване на противоконституционност, попада в обхвата на правото на ЕС и при положителен отговор – изясняване на всички произтичащи от това последици (в частност неприменност на въпросната законна норма поради установено – именно от самия съд по делото по същество – противоречие с правото на ЕС). Включително след отправянето – когато е необходимо и допустимо – на преюдициално запитване до Съда на ЕС относно тълкуването или валидността на приложима по делото или относима към неговия предмет съюзна правна норма.

Не може да се иска обявяване на противоконституционност на приложима по дело пред съд законна норма, без в акта, с който сезира КС, сезиращият съд да посочи ясно, мотивирано и изчерпателно основателни съмнения за конституционност и причините за тези съмнения. В този смисъл мотивите на искане от съд до КС трябва да водят до заключение в смисъл на „въз основа на изложеното настоящият съдебен състав достига до извод за противоконституционност на ... (разпоредба от закон)”.

За добро или лошо, Конституцията не предоставя на съдилищата право да искат от КС тълкуване на конституционни разпоредби. Конституционната юрисдикция не може и „първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело, и да определи приложимото право“ – това е „задължение на сезиращия съд“, както според мен правилно се посочва в настоящото определение.

С оглед допустимостта на разглежданото по настоящото дело пред КС искане от съдебен състав приемам за правилен изводът, че дори изложеното тук по-широко разбиране за изискванията към съдържанието на искането не е удовлетворено.

II. Относно „запълването на празноти” в оспорена норма

На второ място, не приемам изразеното в настоящото определение на КС разбиране, че „допускането за разглеждане по същество на основание чл. 149, ал. 1, т.

2 във връзка с чл. 150, ал. 2 от Конституцията на искане за твърдяна липса на необходима правна уредба би означавало Съдът да излезе извън пределите на своите правомощия в рамките на инцидентния нормен контрол и да се превърне в позитивен законодател (Определение №2/1994 г. по к.д. №1/1994 г.)”.

1. Смятам за възможно да се поиска установяване на противоконституционност на правна норма – именно в нейната действаща редакция и именно с оглед на нейното съдържание – поради невключването в нея на дадени правни субекти, обстоятелства, условия и др. Това не би било празнота в правната уредба изобщо, а празнота в конкретна правна норма (или разпоредба). Една правна норма може напр. да бъде дискриминационна, понеже посочва (се отнася за) едни лица, но не и за други... Може би е спорно дори дали изобщо става дума за „празнота”. Същественото е дали се иска установяване на противоконституционност на действаща правна норма (при сезиране от съд – само законова). Евентуалното релевиране на „невключване”/”изключване” („празнота”) в тази норма е само възможно основание за установяване на противоконституционност, преценката по което е предмет на произнасянето от КС по същество. В тази хипотеза попада според мен настоящият случай и искането не следваше да бъде отклонявано на това основание.

Не всяка „празнота” в една правна норма представлява правен порок, още по-малко основание за установяване на противоконституционност. Ако обаче в произнасянето си по същество КС установи, че в тази своя редакция оспорената норма противоречи на Конституцията, той ще прогласи именно и само това. Неговото произнасяне не „запълва” празнотата, а само я констатира и определя като несъответна на Конституцията. Различен е случаят, когато КС прави съответстващо на Конституцията тълкуване, съхраняващо оспорената норма – макар и в този случай да намирам за спорно дали може да се мисли за „запълване на празнота”.

2. Разбира се, вярно е, че „...съгласно чл. 62, ал. 1 от Конституцията законодателната власт се осъществява единствено от Народното събрание” и „Конституционният съд не е компетентен да замества волята на законодателя със свое решение, нито да дава указания на Народното събрание каква правна уредба да създава”. В този смисъл споделям и разбирането (изразено в Решение № 3 от 28. 4. 2020 г. по к. д. № 5/2019), че обявяването на противоконституционност на една норма не „възстановява” нейната „предходна редакция” (когато има такава) – това вече би

представлявало заместване на волята/преценката на автора на акта с тази на КС, а и е възможно „предходната редакция” да е била в още по-съществено (напр. засягащо по-широк кръг лица или права) противоречие с Конституцията.

Смятам, че не може да се отрече обаче, че всяко прогласяване на противоконституционност на правна норма/акт имплицитно съдържа ориентири (нека не са „указания”, със сигурност не и изрични) за последващите мерки за „уредане на правните последици от обявения за противоконституционен акт от органа, който го е постановил” (чл. 22, ал. 2 от Закона за конституционен съд), вкл. постановилият акта намери за необходимо отново да приеме правна уредба с вече съответстваща на Конституцията редакция.

Поради това не смятам, че релевирането на „празнота“ в законова правна норма е основание за недопустимост на искането до КС за нейното обявяване за противоконституционна.

В заключение намирам, че осигуряването на върховенството на Конституцията изисква ефикасно упражняване от съдилищата от съдебната система на предоставеното им с новата разпоредба на чл. 150, ал. 2 от Основния закон, което е възможно само при ефикасно осъществяване в пълнота на техните правосъдни задължения.

Съдия Атанас СЕМОВ

[1] Основополагащо за това разбиране е Решение на Конституционния съд (РКС) № 10/1994 по к. д. 4/1994 г., където дори се посочва, че „чл. 5, ал. 2 има значение само да подчертае нещо, което обективно е налице”. КС прогласява ясно, че „Конституцията подлежи на прилагане както всеки друг нормативен акт. Позоваването на Конституцията в един спор в областта на гражданското, наказателното, административното или някакъв друг клон на правото не изисква специален процесуален ред за разрешаването му. ... Решението по такъв спор няма да има общозадължителна сила, а ще породи действие само за конкретния случай. Инстанционната проверка на правилността му ще се осъществи на общо основание по

реда на действащото процесуално законодателство. Това отличава решението на правоприлагащия орган от решение на Конституционния съд /.../”. И обобщава в диспозитива: „по силата на непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията (чл. 5, ал. 2) всеки гражданин и всяко юридическо лице може да се позовава на основния закон в защита на своите права и законни интереси. Решенията на правоприлагащите органи във връзка с прилагането на непосредствено действащите конституционни норми нямат общозадължителна сила, а пораждат действия само за конкретния случай, като подлежат на предвидения в съответните процесуални закони инстанционен контрол.”.

Поради това поддържам виждането си, изразено в становище относно Решение № 3 от 28. 4. 2020 г. по к. д. № 5/2019. Както и виждането, изразено от съдия Красимир Влахов, *Непосредственото действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата*, Научни и практически публикации, news.lex.bg, 11. 4. 2019 г.

[2] Няма да има никакво разумно основание напр. искане за обявяване на противоконституционност на норма, за която КС вече се произнесъл, освен ако нормата не е изменена след неговото произнасяне. Или искане относно норма, която противоречи на правото на ЕС – и поради това е неприложима на общо основание, с резервата за допустимо сезиране на КС в случай, че според сезирания съд е налице нарушение (на практика от относимата съюзна правна норма) на националната конституционна идентичност (по мое мнение необходимо преди съдът да отнесе въпроса до Съда на ЕС и ако самият КС не е намерил основание да направи това, виж подробно в „Конституционни изследвания”, т. III, стр. 41 и сл.).