
ДИСКУСИИ

ЕВОЛЮЦИОННО РАЗВИТИЕ ИЛИ РЕВОЛЮЦИОННА ПРОМЯНА В РАЗБИРАНИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

*Румен Ненков**

На 28 април 2020 г. Конституционният съд постанови Тълкувателно решение № 3 по к. д. № 5/2019 г. Решението се очакваше с повишен интерес от професионалната правна общност, включително и от мен като един от участниците в нея. Това е обяснимо. Предметът на произнасяне е фундаментален, защото е свързан с изключително важния въпрос за действието и правната сила на актовете на конституционната юрисдикция, с които е установена противоконституционност на закони, решения на Народното събрание и укази на президента. В личен аспект от значение е и това, че последните години от моя трудов път преминаха като съдия в Конституционния съд и по време на деветгодишния ми мандат съм работил (в съгласие и несъгласие) с повечето от сегашните конституционни съдии.

Често се казва, че съдебните актове не подлежат на коментар, а само на безпрекословно изпълнение. Обикновено тази постановка се лансира, когато е изгодна за обслужване на определена политическа позиция или персонален интерес. Понякога точно хората, които в определен момент са я поддържали, в следваща ситуация с охота дават оценка (обикновено негативна) на решенията на съда. За мен няма съмнение, че в правовата държава влезлите в сила актове на правосъдие трябва не само да се уважават, но преди всичко – да бъдат претворявани в обществената реалност както от гражданите и юридическите лица, така и от

* Съдия в Конституционния съд на Република България (2009–2018 г.).

властовите структури на държавата. От друга страна, като творение на човека тези актове никога не са, а и не могат да бъдат абсолютно съвършени. Затова всяка добронамерена и доброжелателна критика е полезна за развитието на правното мислене, за търсенето на нови, по-добри решения, за развитието на правото в интерес на обществото. Тълкувателното решение от 28 април 2020 г. изрично допуска динамика и еволюция в практиката на Конституционния съд по разкриване на съдържанието на конституционните институти и понятия (в конкретния случай става дума за установяването на нов баланс на ценностите, инкорпорирани в понятието „правова държава“). Дали обаче избраният път е правилен, е въпрос, който няма еднозначен отговор.

Същественият позитивен ефект от коментираното тълкувателно решение е в изходните положения, обявени ясно и категорично още в самото начало на същинската част от мотивите. Напълно споделям разбирането за съдържанието на понятието „правова държава“ и неговата обвързаност с контрола за конституционност. Не мога да не се съглася и с принципната позиция, че чрез своите актове Конституционният съд „упражнява власт, за да осигури върховенството на Конституцията“, както и че „това не би било възможно, ако се допусне решенията на Конституционния съд за противоконституционност на актове на Народното събрание и на президента да имат единствено характер на декларация без правни последици, правещи ефективно върховенството на основния закон“. Развитите от съда тези са принос към отстояване на достойнството и авторитета на конституционната юрисдикция, поради което днес дори съжалявам, че като съдия не съм се подписал под текст с подобно съдържание.

Въпросите, на които Конституционният съд е дал тълкувателен отговор, може да бъдат обособени в три отделни групи. Първата включва проблематиката, свързана с допустимостта на исканията за постановяване на тълкувателно решение, втората обхваща темпоралното действие на решенията на съда за установяване на противоконституционност, а третата – възможността да бъде установена отделно противоконституционност на закона, с който се изменя или отменя закон, а във връзка с това – и за евен-

туалното възстановително действие на конституционното решение.

Моето изложение ще следва тази поредност.

I. За допустимостта на искането за тълкуване на Конституцията

В уводната част на тълкувателното решение по к. д. № 15/2019 г. е констатирано, че с определение от 9 май 2019 г., постановено по същото дело, Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искане на тричленен състав на Върховния касационен съд за тълкуване на чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията. Така, макар и негласно, мнозинството съдии са приели, че посоченото определение не противоречи на основния закон. Това обстоятелство е твърде смущаващо, защото обуславя пълно отрицание на разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, която без съмнение е специална по отношение на предходната ал. 1. В чл. 150, ал. 1, изр. първо от Конституцията изрично и лимитативно са посочени субектите на конституционна инициатива, които разполагат с универсална, всеобхватна компетентност да сезират Конституционния съд по всички въпроси, включени в обхвата на неговите правомощия по чл. 149, ал. 1 от Конституцията. По силата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията обаче компетентността на съставите на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС), които разглеждат конкретни спорове, е сведена само до искане за установяване на несъответствие на закон с Конституцията, без да включва и искане за общозадължително нормативно тълкуване на основния закон. Следвайки тази логика, конституционният законодател изрично е предвидил внасянето на искането по чл. 152, ал. 2 от Конституцията да е съчетано със спиране на производството по конкретното дело.

Съотношението между чл. 150, ал. 2 и чл. 150, ал. 1 от Конституцията е било предмет на Определение № 1 от 1 юли 1997 г. по к. д. № 5/1997 г. В него пределно ясно е казано, че отделните състави на ВКС и ВАС, които разглеждат конкретни спорове, могат да отправят към Конституционния съд единствено искане за установяване на противоконституционност на прило-

жимия закон. Те не разполагат с общото правомощие, признато на пленумите и колегиите на върховните съдилища, да се обръщат към Конституционния съд по всички въпроси по чл. 149, ал. 1 от Конституцията, включващи и задължителното тълкуване на Конституцията. Тълкуването, дадено с решение № 3/2005 г. по к. д. № 2/2005 г., наистина е в по-тясната рамка на чл. 150, ал. 1 от Конституцията, но в мотивите на тълкувателния акт недвусмислено е прието, че правото по чл. 150, ал. 2 от Конституцията, което по своето съдържание се свежда само до инициране на производство пред Конституционния съд за установяване на противоконституционност на приложимия закон, принадлежи на съдебния състав, който разглежда конкретно дело. В същия смисъл е и цялостната предходна практика на Конституционния съд. Определението от 9 май 2019 г. обаче фактически я преобръща, като нито в неговите мотиви, нито впоследствие в мотивите на решението по същество съдът е дал ясно и убедително обяснение за причината да се отклони от непротиворечивата интерпретация на основния закон, която е давал дотогава.

За мен отговорите на въпросите кой разполага с правомощието по чл. 150, ал. 2 от Конституцията и какво е съдържанието на това правомощие, са очевидни, защото конституционният законодател ги е дал толкова ясно и недвусмислено, че действителната му воля не се нуждае от разясняващо тълкуване. Те следват и определена логика, в чиято основа е разбирането, че задължението за осигуряване на върховенството на Конституцията чрез непосредственото действие на нейните разпоредби обвързва не само Конституционния съд, а и всички други държавни органи, които прилагат конституционните разпоредби. На първо място сред тях са редовните съдилища. Тук бих посочил, че относимо към въпросите, свързани с прилагането на чл. 5, ал. 2 от Конституцията, е Тълкувателно решение № 10/1994 г. по к. д. № 4/1994 г. С него Конституционният съд приема изрично, че „защитата на конституционните права и законните интереси на гражданите и юридическите лица се осъществява по действащия процесуален ред“, а също и че „решенията на правоприлагащите органи във връзка с прилагането на непосредствено действащите конститу-

ционни разпоредби нямат общозадължителна сила, а пораждат действие само за конкретния случай“.

За да съобрази повелите на Конституцията при решаване на конкретен правен спор, съдът не се нуждае от общозадължителното ѝ нормативно тълкуване, което може да даде Конституционният съд. Същият резултат се постига с достатъчно ефективни други средства – първо, при липсата на опосредяващ закон съдебният състав може да приложи непосредствено правило, съдържащо се в конституционна разпоредба, стига да е формулирано достатъчно ясно и недвусмислено; второ – съставът на съда може да упражни инцидентен контрол за конституционност на приложимия закон, стига да не накърнява принципа за законност в процеса; трето – когато такъв контрол е недопустим, съставът на ВКС или на ВАС, действащ обикновено като последна инстанция, може да внесе искане в Конституционния съд за установяване на противоконституционност на приложимия закон. На тези изключително съществени въпроси статията на конституционния съдия Красимир Влахов „Непосредствено действие на Конституцията и практиката на съдилищата“¹ дава обосновани и убедително аргументирани отговори, с които съм напълно съгласен. Ще цитирам само едно изречение от нея: „Основната задача на съда при осъществяване на правораздавателната дейност е да разреши конкретния правен спор, като даде търсената защита в отношенията между определени субекти“. Следователно задачата на съдебния състав е в разумен срок да въздаде справедливост по делото, което разглежда, а не да търси страничен резултат, макар и с по-съществена обществена значимост.

В определени случаи върховните съдилища наистина се нуждаят от общозадължителното нормативно тълкуване на Конституцията, което дава Конституционният съд. Такава необходимост възниква, когато от тях също се изисква издаването на тълкувателен акт, насочен към изпълнение на конституционните им задължения по надзор за точното и еднакво прилагане на законите (чл. 124 и 125 от Конституцията). Ето защо по силата на чл. 150, ал. 1 от Конституцията пленумите и общите събрания на

¹ Lex.bg, 11 април 2019 г.

ВКС и ВАС разполагат с правомощието да внасят искания в Конституционния съд по всички въпроси, посочени в чл. 149, ал. 1 от Конституцията, включително и за даване на задължителни тълкувания на Конституцията.²

Разбира се, има основание *de lege ferenda* да се предлага изменение на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, насочено към разширяване на кръга от съдебни състави, които да могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на приложимия закон. В подкрепа на тази идея е достатъчно да се посочи, че някои спорове, които може да засегнат съществени материални интереси (например с административнонаказателен характер), са изключени от инстанционния контрол на ВКС и ВАС. Не намирам за логично и разумно обаче допълнително да се въвежда правото на отделния съдебен състав да иска и общозадължително тълкуване на Конституцията. Във връзка с това считам за неподходящи аналозиите с правомощието на Съда на Европейския съюз да консултира националните юрисдикции по съдържанието на общностното право. Чрез своите заключения в отговор на отправените към него преюдициални питання Съдът в Люксембург обезпечава приоритета на правото на ЕС в случаите на изключителна компетентност на Съюза, а с оглед на обезпечаване на принципа на субсидиарността – и в случаите на споделена компетентност. По този начин Съдът влияе непосредствено върху решаването на конкретния правен спор, но положението му е качествено различно от това на българския Конституционен съд, защото поначало не разполага с властта да обезсилва националните закони, когато са несъвместими с общностното право.

Все пак, ако Конституционният съд иска да облекчи достъпа на съдебните състави, разглеждащи спорове между правни субекти, без да се отклонява от съдържанието на конституционния текст, би могъл да смекчи изискванията си към съдържанието на искането по чл. 150, ал. 2 от Конституцията. Намирам, че не би било в разрез с основния закон да се приеме, че съставите на ВКС и ВАС установяват „несъответствие между закона и Консти-

² Вж. отново Определение № 1 от 1 юли 1997 г. по к. д. № 5/1997 г.

туцията“ не само когато са напълно убедени в противоконституционността на приложимия закон, но и когато изпитват обосновани съмнения за неговата противоконституционност. Според мен такава тълкуване е съвместимо с текста на действащата конституционна разпоредба, а би било и в съзвучие с аналогични решения, възприети от други конституционни уредби – например в конституциите на Австрия, Италия, Косово и др.

С Определение от 17 септември 2019 г. по присъединеното к. д. № 12/2019 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество и друго искане, направено от пленума на ВАС като оправомощен орган по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, за даване на задължително тълкуване също на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията. Второто искане обхваща три въпроса, от които първите два включват в обхвата си и въпроса, поставен от тричленния състав на ВКС. Най-общо казано, става дума за правните последици от решенията на Конституционния съд, с които е установена противоконституционност на закон, решение на Народното събрание и указ на президента. Така очебийната противоконституционност на определението от 9 май 2019 г. по отношение на допускането на искането на неоправомощен орган (тричленен състав на ВКС) в конкретния случай фактически е била преодоляна. Освен това в специфичния аспект, посочен и в двете искания, разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 2 от Конституцията не е била предмет на задължително тълкуване. Така или иначе, остава неяснотата относно бъдещата практика на Конституционния съд при произнасяне по допустимостта на искания на отделни съдебни състави за постановяване на общозадължително нормативно тълкуване на основния закон. Убеден съм, че ако инцидентният акт (Определението от 9 май 2019 г.) даде началото на трайна нова практика, това в много случаи, освен че ще бъде израз на пренебрежение към ясната и недвусмислена конституционна уредба, ще предизвика неоправдано забавяне на съдебните производства извън разумния срок за тяхното приключване.

Още по-съществен обаче е проблемът, който произтича от допускането за разглеждане по същество на третия въпрос, поставен от Пленума на ВАС, който гласи: „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конститу-

ционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“. На дословно същото по съдържание питане вече е бил даден отговор с Тълкувателно решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. При това положение Конституционният съд е бил длъжен да отклони искането в съответната част, тъй като по очертавания с него предмет е било налице произнасяне с влязло в сила решение по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Това задължение произтича от самия основен закон, който с разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. второ признава обвързващата сила на всички решения на конституционната юрисдикция, включително и за даване на задължително тълкуване на Конституцията. Освен че са окончателни, решенията на Конституционния съд са и задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 5 и 6 от Закона за конституционен съд – ЗКС). Конституционният съд също е длъжен да зачита и съобразява предходните си решения, без да е оправомощен да ги отменя или изменя. Парадоксалното в случая е, че в мотивите на коментираното решение съдът също е констатирал, че „след като е произнесъл решението си, не може да го отмени“, но въпреки това с Определението от 17 септември 2019 г. е приел да даде повторно тълкуване по въпрос, на който вече е бил даден окончателен отговор с влязло в сила тълкувателно решение. Така Конституционният съд се е поставил над Конституцията и закона, което е абсолютно несъвместимо с принципа на правовата държава.

Всъщност с допускането за разглеждане по същество на искане за тълкуване на конституционна разпоредба, която в аспекта на поставения от вносителя въпрос вече е била изтъкувана с влязло в сила решение, Конституционният съд предварително, още в стадия по допустимостта, негласно е разкрил бъдещото си намерение да преразгледа окончателен акт на конституционно правосъдие, постановен от друг, предходен негов състав. Така съдът е изразил предубеденост и е поставил под съмнение собствената си независимост и безпристрастност. Този подход не може да бъде оправдан с възможността за еволюция в правните разбирания, която да позволи „тълкуването на правните разпоредби да бъде отворено и към други виждания, както и да държи

сметка за осъществените междуременно промени в цялостния социален контекст⁴. Намирам, че тезите за „обществена потребност“ и „социална оправданост“ на новото тълкуване в случая са лансирани твърде общо и недостатъчно ясно. Поначало обаче считам, че еволюционното тълкуване е абсолютно недопустимо, когато зад неговата маска се посяга върху задължителната, обвързваща всички държавни органи и правни субекти сила на окончателните актове, постановени от Конституционния съд, когато се създават предпоставки за тотална правна несигурност, когато активността на съда може да предизвика подозрения в обществото и в края на краищата да увреди авторитета на конституционното правосъдие. Убеден съм, че в правораздаването има ценности и принципи, които са вечни и не подлежат на преразглеждане. Не искам да си представям какво би станало, ако решението на Конституционния съд по к. д. № 5/2019 г. отключи лавина от искания за преразглеждане на постановени в миналото тълкувателни решения, а защо не и решения, с които предходни искания за установяване на противоконституционност на определена законова разпоредба са били отхвърлени, под предлог че правните идеи са претърпели развитие. Питам се дали новият подход, ако се превърне в трайна политика на съда, няма да се окаже по-удобен за безпринципно обслужване на политически интереси по целесъобразност, отколкото да принесе полза за обществото.

Конституционният съд не е съвсем коректен, когато в мотивите на коментираното решение защитава тезата си за допустимостта на еволюционното тълкуване на Конституцията като „жив организъм“ с примери от предходната практика на съда, цитирайки включително пасажи от мотивите на Решение № 4/2012 г. по к. д. № 14/2011 г.³ Съдът е пропуснал да установи, че сред посочените решения няма нито едно, което да води до формална или фактическа отмяна на предходно конституционно решение, какъвто е случаят – предмет на обсъждане. Истината е, че както практиката на Конституционния съд, така и правната доктрина досега са се придържали към тезата, че няма пречка съдът да

³ Решението е подписано и от мен като конституционен съдия.

обоснове промяна в разбирането си за точното съдържание на определена конституционна разпоредба, но това може да стане единствено при разглеждане на искане за установяване на противоконституционност на законова разпоредба, която преди това не е била предмет на конституционен контрол. Абсолютно недопустимо е Конституционният съд да отменя или изменя свое влязло в сила решение от всякакъв вид, включително за задължително тълкуване на основния закон или постановено по искане за обявяване на неконституционност. Ето защо в конкретния случай по отношение на предмета, така както е очертан с поставения последен въпрос, относим към съдържанието на разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, методът на еволюционното тълкуване поначало е бил изключен.⁴

Тълкуването на всеки правен акт по правило означава разкриване и установяване на действителната воля на неговия издател. Този принцип би трябвало да е водещ и за Конституционния съд, освен ако съдът произволно е решил да си присвои властта на конституционния законодател. Подмяната на веднъж дадено задължително тълкуване с последващо съдържа в себе си и признание, че за времето на действие на първото тълкувателно решение до влизането в сила на новото повторно тълкуване по същия въпрос съответната конституционна разпоредба е била прилагана неправилно – по начин, различен от предписания в Конституцията. Освен някои съображения, свързани със съдебната практика, в мотивите на Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г. не е посочено кои обществени отношения са претърпели еволюция и в какво се състои последващата промяна, която обективно не е могло да бъде съобразена от състава на Конституционния съд, постановил Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г. Тогава логично в светлината на чл. 22, ал. 4 ЗКС възниква въпросът от кого и как ще бъдат поправени правните последици от неточното прилагане на Конституцията. Може и да звучи абсурдно, но задължението,

⁴ В този смисъл вж. Определение № 4/1996 г. по к. д. № 6/1996 г.; Определение № 3/2015 г. по к. д. № 7/2015 г. (раздел I от мотивите); Спасов, Б. Конституционният съд. С.: Сиби, 1998, с. 89; Пенев П. Конституционно правосъдие на Република България. С.: Сиела, 2004, с. 94.

погледнато формално, е на органа, който първоначално е изтълкувал неправилно основния закон. Това е Конституционният съд, който, разбира се, не разполага с никакъв инструментариум за адекватна реакция. Ето защо проявите на неоправдан и необмислен съдебен активизъм почти винаги се оказват рискови.

II. За темпоралното действие на решението на Конституционния съд, с което се установява противоконституционност на акт на Народното събрание или президента

В тази част тълкуването е допустимо, но така както е дадено, се намира в несъгласие със съдържанието и смисъла на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията, поради което не може да бъде оправдано с идеята за динамиката на правното мислене. Законът за нормативните актове (ЗНА) е действащ и не е подлаган на конституционен контрол, поради което се ползва с презумпцията за конституционност. По силата на своя чл. 4, ал. 1, изр. 2 Конституцията е задължителна за всички органи на властта, сред които е и Конституционният съд. Разпоредбата на чл. 46, ал. 1 ЗНА предписва нормативните актове да се прилагат според точния им смисъл, а само ако са неясни, допуска да се тълкуват в смисъла, който най-много отговаря на други разпоредби, на целта на тълкувания акт и на основните начала на правото на Република България. В поставения за разглеждане аспект съдържанието на изречение 3 от чл. 151, ал. 2 от Конституцията е съвсем ясно и недвусмислено, поради което липсва необходимост от допълнителното му разясняване по пътя на тълкуването. Добросъвестният анализ на неговата граматическа структура и логическата връзка с останалата част на разпоредбата, при съобразяване на възприетата от конституционния законодател терминология, води до категоричното заключение, че използваното родово понятие „акт“ включва всички облечени в съответната форма волеизявления на Народното събрание и президента, които по силата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията подлежат на контрол за конституционност. Вместо да отчете непредизвикващото съмнения съдържание на основния закон, Конституционният съд е направил произволното заключение, че под „акт“ трябва да се разбира само „закон“, при

това не всеки закон, а само „нормативният закон“, т.е. законът, съдържащ общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти и имат нееднократно действие. Ако обаче конституционният законодател наистина е искал да въведе правилото за действие занапред на решението за противоконституционност само по отношение на законите, той най-малкото щеше да използва термина „законът“, а не „актът“. В случая Конституционният съд, вместо да съобрази истинската нормотворческа воля, вложена в тълкуваната разпоредба на основния закон, е надскочил мандата, който му е дал създателят на Конституцията – Великото народно събрание, като сам е поел функциите на позитивен законодател. На практика с тълкувателното решение съдът е обявил не каква е легитимната воля на конституционния законодател, а каква уредба намира за по-добра и по-справедлива според своите виждания. С риск да бъде обвинен, че преекспонирам ситуацията, считам, че със съзнателно избрания подход Конституционният съд си е присвоил власт, с каквато не разполага, и така се е отдалечил от принципите и ценностите на демократичната правова държава.

Наред с посочения основен недостатък, тълкувателното решение по първите две питання страда и от други недостатъци, които бегло ще маркирам, защото въпросът за качеството на актовете на Конституционния съд е принципен. Винаги съм се възхищавал и дори съм се стремял да подражавам (може би без успех) на юристи, които владеят изкуството с малко думи да казват много неща. Пестеливостта на изразните средства обаче не може да води до непълнота на правния анализ, да затруднява читателя във възприемането на точното съдържание на идеите и мислите, вложени в текста, създаден в случая от колективен автор.

Макар и без опора в съдържанието на тълкуваната разпоредба, под предлог, че дава приоритет на върховенството на Конституцията и справедливостта като противобаланс на правната сигурност, Конституционният съд е разделил признатите за противоконституционни актове на „ненормативни“ и „нормативни“. В първата група е включил законите във формален смисъл, решенията на Народното събрание и указите на президента, установя-

вайки, че за тях не важи общото правило за действие на конституционното решение *занапред* (*ex nunc*), поради което трябва да се считат за невалидни от приемането или издаването им. Тълкуваната разпоредба на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията е запазила своята приложимост само по отношение на актовете от втора група, включваща законите с нормативен характер. Във връзка с това изразявам пълното си съгласие с втория абзац от диспозитива на постановеното тълкувателно решение, както и с изложените в негова подкрепа мотиви. От друга страна, намирам, че Конституционният съд беше длъжен от висотата на своето положение на тълкувател и бранител на основния закон, както и с оглед на високия професионализъм на съдиите, да даде някои допълнителни разяснения, за да спести предвидимите затруднения в правоприлагането. Първо, липсва категоричен отговор на въпроса какво се влага в съдържанието на термина „закон във формален смисъл“, а това е извънредно необходимо, защото на практика Конституционният съд се отклонява от определението по чл. 3, ал. 1 ЗНА, което не предвижда никакви изключения от общата постановка, че „законът е нормативен акт“. Според мен аналогията с решенията на Народното събрание и указите на президента не е достатъчна, тъй като понятието за ненормативен закон не е определено в действащото законодателство, нито е развито детайлно в научната доктрина. Вероятно Конституционният съд е имал предвид актове на парламента, които само са обозначени като „закон“ и са приети по процедурата за приемане на законите, въпреки че се касае до решения, тъй като по съществото си тези актове инцидентно решават конкретен въпрос, без да създават трайна, общовалидна уредба на определени обществени отношения. Такъв ще бъде случаят например, ако Народното събрание със закон е избрало ръководителите на Българската народна банка или е дало съгласие за сключване на договор за държавен заем. Според мен обаче приемането на ненормативен, формален закон поначало е несъвместимо с установения при действието на Конституцията от 1991 г. правен ред. Не мога да се съглася и с това, че *de facto* диспозитивът на тълкувателното решение „узаконява“ подобна порочна практика. Така или иначе, не може да има съмнение, че последиците от обявяването на подобен квазизакон

за противоконституционен не могат да бъдат различни от последиците от установяване на неконституционност на парламентарно решение.

Предполагам, че употребата на термина „закон в неформален смисъл“ е продиктувана от това, че Конституционният съд допуска контрола за конституционност на закони и решения на Народното събрание, приети преди действието на Конституцията от 1991 г., когато в някои случаи под формата на закон са били постановявани актове с индивидуално значение.⁵ На този въпрос в мотивите на тълкувателното решение е отделено само едно изречение, с което се приема, че обявените за противоконституционни ненормативни актове, включително т.нар. закони във формален смисъл, се считат за невалидни от момента на влизане в сила на сега действащия основен закон. Конституционният съд обаче се е въздържал да вземе отношение за допустимостта на конституционния контрол върху онези актове от посочената категория, които са били изпълнени изцяло, защото са имали еднократно правно действие или след определен период от време породените от тях правоотношения са били окончателно уредени. Струва ми се, че не е работа на Конституционния съд да пише историята, като се занимава с преценката за конституционност на закони и парламентарни решения, които са изгубили своята правна актуалност в съвременността. Например с определена доза ирония бих попитал дали е възможно в наши дни да бъде установена противоконституционността на решението на Народното събрание от 2 март 1941 г. за ратификация на присъединяването на България към Тристранния пакт, взето по процедура (с шумни овации), която противоречи както на Конституцията от 1991 г., така и на тогава действащата Търновска конституция.

Моето правно мислене може да бъде наречено консервативно и ретроградно, но не приемам осигуряването на върховенството на основния закон да става по пътя на превратното тълкуване на неговите разпоредби в пълен разрез с ясно изразената законодателна воля. И след постановяване на обсъжданото тълкувателно решение постигането на справедливостта като основополага-

⁵ Вж. **Неновски, Н.** Конституционното право на защита. С.: Сиби, 1998, с. 34.

ща конституционна ценност ще остане проблематично. Ще продължи да съществува опасността законодателният орган с пълното съзнание, че нарушава Конституцията, да приеме неконституционен закон с идеята да постигне нелицеприятни политически цели в периода на действието му до обявяване на неговата противоконституционност с решение на Конституционния съд. Фактически, макар и с огромната цена на превратното тълкуване на основния закон, Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г. реално може да пренасочи правоприлагането само по отношение на темпоралното действие на конституционните решения за установяване на противоконституционност на ненормативните актове (решенията на Народното събрание и указите на президента). Без да съм правил подробен анализ, имам впечатлението, че досегашната практика на Конституционния съд не сочи на наличието на голям проблем в тази насока. В повечето случаи изпълнението на неконституционния акт с индивидуално значение още не е било приключило към момента на влизане в сила на конституционното решение, т.е. нещата не са били непоправими, защото възникналите правоотношения не са били преклудирани. С други думи, въпреки досегашното приложение на правилото за действие *ex tunc*, актът на Конституционния съд не е имал единствено стойността на декларация, каквито опасения са изразени в мотивите на тълкувателното решение.

Според мен наистина съществува огромен проблем и той се състои в това, че досега не е имало случай Народното събрание да изпълни надлежно задължението си по чл. 22, ал. 4 ЗКС – да поправи последиците от временното изпълнение на приетия от него неконституционен закон. Във връзка с това, ако е последователен в стремежа си решенията му да не са лишени от адекватни правни последици, Конституционният съд би могъл да намери начин да стимулира едва проходащата практика на съдилищата да се произнасят по искове срещу държавата за вреда, причинена вследствие на нейното бездействие.⁶ В този смисъл произнасяне по искане за задължително нормативно тълкуване на чл. 7 от

⁶ Вж. например решение № 71/06.04.2019 г. по гр. д. № 3804/2019 г. на ВКС, IV г. о.

Конституцията, каквото, за съжаление, все още не може да бъде внесено от Висшия адвокатски съвет и омбудсмана, би било изключително полезно за обществото.

III. За възможността за установяване на противоконституционност на закона, с който се изменя или отменя закон, и за възстановителното действие на решението на Конституционния съд

Вече изразих отрицателното си мнение относно допускането на съответния въпрос поради наличието на предходно произнасяне по него с влязло в сила тълкувателно решение. Признавам обаче, че съм напълно съгласен с взетото решение по същество. Към изложените от Конституционния съд съображения, които напълно подкрепям, бих добавил още два нюанса. Първо, няма правна логика установяването на неконституционност на една законова разпоредба, изменена или допълнена с влязъл в сила последващ закон, да обуславя различни последици от последиците при установяване на неконституционност на разпоредба, която съществува в първоначалния си вид. Второ, с факта на отмяната или изменението на една законова норма законодателят недвусмислено изразява волята си да се преустанови нейното прилагане като елемент на действащия правен ред, или съответно – нормата да не се прилага във вида, съществуващ до въвеждането на промяната. Тази воля е извън предмета на контрола за конституционност, който обхваща оспорената разпоредба единствено в нейната актуална, консолидирана редакция. Според мен тълкуването, дадено с Решение № 22/1995 г. по к. д. № 25/1995 г., е било насочено не толкова към съхраняване на правната сигурност, колкото към облекчаване на лицата, които прилагат закона. Обективният резултат от даденото ново тълкуване ще бъде известно усложняване на правоприлагането в периода до създаването на съобразена с Конституцията законодателна уредба, защото невинаги ще е безпроблемно възникналата празнота в правото да бъде попълнена на основата на непосредственото действие на Конституцията в съчетание с правилата по чл. 46, ал. 2 ЗНА.

В обобщение на всичко изложено дотук, съгласявайки се с някои принципни постановки, изцяло с абзац втори от диспозити-

ва и с отговора по същество на третия въпрос, оставам с убеждението, че тълкуването, дадено с Решение № 3/2020 г. на Конституционния съд, има потенциал да създаде повече проблеми в бъдеще, отколкото да реши заварените. Два са подводните камъка, които подкопават ценностите, на които се е позовал съдът – върховенството на Конституцията и справедливостта като съществени признаци на правовата държава. Първо, абсолютно неприемливо е преразглеждането на ползващо се със задължителна сила тълкувателно решение, защото така се създава опасен прецедент, който занапред може да бъде използван за вземане на решения по целесъобразност, включително и политическа, които всеки следващ състав на Конституционния съд би могъл да оправдае с довода за развитие на правната идеология. Това може да окаже пагубно въздействие върху доверието на гражданите към конституционната юрисдикция. Второ, недопустимо е също така да се създава нова практика по прилагането на конституционна норма, която съдържа ясно правило. Без да отричам възможността за развитие на правното мислене, все пак тази възможност не може да се използва в пълен разрез с волята на създателите на основния закон. Конституционният съд не притежава нужната демократична легитимност, за да си позволи активистката роля на позитивен законодател. Прилагането на нови идеи за съдържанието на правото, от една страна, предполага естествено, а не форсирано развитие в регулираните обществени отношения, и от друга страна – обективно, а не имагинерно проявление на постепенно натрупаните промени. Еволюцията се превръща неизменно в революция, когато започне да отрича предходния институционален и научноизследователски опит, когато подменя волята на законодателя с разбиранията на органа по тълкуване за добра или лоша правна уредба. Струва ми се, че в случая революционният ентузиазъм е взел връх над разума, а от историята знаем, че това невинаги е от полза за обикновения гражданин и обществото като цяло.