

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

**на съдиите Младен Данаилов, Нено Неновски,
Любен Корнезов и Пенчо Пенев по к.дело № 11/1992 г.
относно определението в частта му, с което се отклонява
искането на група народни представители и президента
за установяване противоконституционност на Закона
за изповеданията**

Считаме за неправилно определението от 4.06.1992 г., с което се отклонява искането на групата от 59 народни представители и президента за установяване противоконституционност на Закона за изповеданията (ДВ, бр. 48/1949 г., изм., Изв., бр. 1 и 3 от 1951 г.). Съображенията ни са следните:

1. Поставя се принципният въпрос в компетенциите на Конституционния съд ли е да се произнася по противоконституционност на законите, приети преди влизането в сила на Конституцията.

Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат (чл. 5, ал. 1 К). Това е основен принцип при изграждането и функционирането на правовата държава. Върховенството на Конституцията е спрямо всички закони в рамките на правната система като цяло, а не само на тези закони, приети след влизането ѝ в сила. Правото е единна и непротиворечива система, чиято основа е Конституцията. Правната система не би могла да има от тази гледна точка две конституционни основи и да се дели на "доконституционна" и "следконституционна" и в зависимост от това да се определя компетентността на Конституционния съд.

Основната, главната задача на Конституционния съд е да осигури върховенството на Конституцията (чл. 1, ал. 1 ЗКС). Тази негова функция не може да бъде частична, а е всеобхватна спрямо всички правни източници, които в момента действуват. Тази постановка е намерила своя правен израз в чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията, където е казано, че Конституционният съд се "произнася по искане за установяване на противоконституционност на законите и другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента". Правомощията, включително и това е формулирано категорично и е недопустимо по пътя на тълкуването да се стига до ограничаването им. Поставя се въпросът за съотношението между закон и Конституция, за два нормативни акта от различна степен и когато съществува спор дали има противоречие между тях, компетентен е да се произнесе Конституционният съд. Няма значение кога е приет законът - преди или след Конституцията. Законодателят не прави тази разлика, защото в противен случай би го казал в правната норма.

Разбирането, че Конституционният съд се произнася относно противоконституционността само на закони, приети след Конституцията, води до нарушаване единството на правната система, която трябва да е едно органично цяло; води до разкъсване на конституционната основа на законодателството, делейки го на "доконституционна" и "следконституционна"; води до отнемане правомощията на Конституционния съд; води в определени случаи до блокиране на правната система като регулатор на обществените отношения, тъй като липсва орган, който да реши при спор доколко заварен закон противоречи на Конституцията.

Конституционният контрол е един от основните механизми на правовата държава. Той трябва да отстранява възможните вътрешни противоречия в правната система, за да може да действа тя като безпротиворечиво цяло.

2. Становището, че Конституционният съд се произнася само за противоконституционност на законите, приети след Конституцията, не може да бъде споделено и като сравним други негови правомощия. Така например, Конституционният съд се произнася за съотношението на сключените от Република България международни договори с Конституцията (чл. 149, ал. 1, точка 4). Няма правно значение дали тези международни договори са сключени преди или след Конституцията. Също така Конституционният съд се произнася за съотношението на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, на които България е страна (чл. 149, ал. 1, точка 4). Няма правно значение дали тези "законо", "общопризнати норми на международното право", "международни договори, по които България е страна" са приети преди или след Конституцията. В същата светлина стоят и правомощията по чл. 149, ал. 1, точка 5 К. Тук трябва да се преценяват действащите в тази област правни норми, независимо кога са приети и тяхното съотношение с основния закон.

3. Приетата нова Конституция заварва старо законодателство, което регулира определен кръг обществени отношения. Естествено противоречие между новата Конституция и старото законодателство не може да бъде търпяно. То е и обществено непоносимо, но проблемът е как да се приведе в хармония правно-нормативното регулиране на обществените отношения? На този

проблем се е опитал да отговори законодателят с § 3 от преходните и заключителни разпоредби на Конституцията.

В чл. 5, ал. 2 е прогласен принципът, че разпоредбите на Конституцията имат непосредствено действие. Тази норма е пряко свързана с § 3, ал. 1, който гласи, че разпоредбите на завареното законодателство не се прилагат, ако противоречат на Конституцията. Това означава, че такива правни норми автоматично се отменят с влизането в сила на Конституцията и не е необходим изричен акт на държавен орган. Всеки правоприлагащ орган е длъжен да се съобрази с тази "мълчалива отмяна". Проблемът е в това, че правоприлагащите органи не се свеждат само до една система от държавни органи и фактически са неограничен брой (това са съдилищата, прокуратурата, административните органи и т.н.). Възможно е според една такава противоречие да е налице и оттук по силата на прякото действие на Конституцията, дадената правна норма от завареното законодателство да не се прилага, а според други такава противоречие да не е налице.

Обективно една правна норма може да противоречи на Конституцията, но в практиката да има различни виждания по този въпрос. Следователно ще има спор дали дадена законова норма трябва да се прилага или не и единствено компетентен да разреши този спор е Конституционният съд по силата на неговото правомощие по чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията. Решенията на Конституционния съд са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани (чл. 14, ал. 6 ЗКС) и с неговия акт се въвежда безспорност и безпротиворечивост относно нормата, която регулира дадените обществени отношения. Точно такъв е и конкретният случай, с който сме сезирани. Според

изпълнителната власт в лицето на Дирекцията по вероизповеданията явно Законът за изповеданията, респ. редица негови разпоредби, като чл. 10, 12, 18, 20, 21, 22 и 23 ЗИ не са отменени от прякото действие на Конституцията и тя продължава да ги прилага, което доведе до обществено напрежение. От друга страна, президентът, групата народни представители, Българската православна църква, Евангелистката петдесятна църква, Католическата църква считат, че по същество този закон е отменен като противоречащ на Конституцията. Конституционният съд в мотивите си към решение № 5 от 11.06.1992 г. установи такива противоречия с чл. 13 и 37 от Конституцията, които водят до недопустима намеса на държавата в работата на вероизповеданията.

4. Ако застанем на позицията, че Конституционният съд не може да се произнася по противоконституционността на заварените закони, има реална опасност от подкопаване на основни принципи, върху които се изгражда правовата държава, както и до противоречия в правоприлагането. Застъпващите това разбиране не дават задоволителен отговор на въпроса кой орган може да реши с общозадължителна сила за всички коя правна норма от завареното законодателство противоречи на Конституцията и коя не противоречи.

Явно това не може да бъде Народното събрание, защото законодателният орган не решава спорове. Днес никой не може да посочи изчерпателно колко и кои правни норми от завареното законодателство са отменени с приемането на Конституцията. Не може да се иска от Народното събрание да направи "изчерпателен каталог" на всички правни норми от завареното законодателство и с изричен свой акт да ги обяви за отменени. В раз-

глежданата област то има само задължението в едногодишен срок да отмени разпоредбите на заварените закони, които не са пряко отменени по силата на непосредственото действие на Конституцията (§ 3, ал. 2 К). При това неспазването на този срок не е свързано с никакви правни последици.

От друга страна, органите на изпълнителната власт нямат компетенции да издават общозадължителни актове в разглежданата област.

Съдебната власт и по-конкретно съдилищата решават конкретни спорове за субективно право между граждани и юридически лица, а не за съотношението между закон и Конституция. Друг е въпросът, че по повод на конкретния предмет на делото съдът е длъжен да издири правната норма, която регулира конкретното обществено отношение.

Вярно е, че засега Върховният съд може да издава тълкувателни постановления, които са задължителни за съдилищата, особените юрисдикции и административни органи, актовете на които подлежат на съдебен контрол (чл. 59 от Закона за устройство на съдилищата). Това обаче не решава проблема, защото Върховният съд сам решава кога и по кои въпроси да се произнесе с такъв акт, който няма общозадължителна сила като решенията на Конституционния съд. Върховният съд не може да бъде сезиран, а оттук и задължен да се произнася за действието на правните норми.

От друга страна, върховните съдебни институции по конституционната структура на съдебната власт са две - Върховен касационен съд и Върховен административен съд (чл. 124 и 125 от Конституцията). Те нямат компетенциите на Конституционния

съд по чл. 149, ал. 1, точка 2, а могат да имат различни становища по един и същи правен проблем.

Правовата държава и нейното функциониране изискват орган, който с общозадължителна сила да решава коя правна норма (включително и от завареното законодателство) противоречи на Конституцията. Този орган е Конституционният съд, който е длъжен да осигури върховенството на Конституцията.

5. Основният правен аргумент на застъпващите становището, че Конституционният съд не може да се произнася по противоконституционността на закони, приети преди Конституцията, се извежда от чл. 151, ал. 2, изречение трето, съпоставено с § 3, ал. 1 от Конституцията.

Вярно е, че на пръв поглед могат да се направят такива изводи при съпоставка на тези два текста. Но това е само привидно, защото:

Първо, при тълкуване на действителното съдържание на правните норми трябва да се използват всички способности и методи, за да се разкрие действителната воля на законодателя, а не да се прави само буквално и граматическо тълкуване.

Второ, при тълкуване на тези разпоредби трябва да се изхожда от целите и задачите, които си е поставил законодателят, уреждайки тази материя. Ние се спряхме по-горе на основните от тях и тук няма да ги повтаряме.

Трето, трябва да се прави разлика между правните последици на решението на Конституционния съд и действията на правните норми.

В нашето особено мнение не можем да се спрем изчерпателно на същността на решението на Конституционния съд, но

това е една от изходните позиции за решаването на проблема. Само ще отбележим, че това решение съдържа в себе си елементи както на един съдебен акт, така и елементи на един нормативен акт. Проекциите на неговите правни последици трябва да се търсят главно в тези две насоки. Ако погледнем компетенциите на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, ще установим очевидно, че по всяка една от тях решението на съда има своите специфични и различни правни последици, които не се изчерпват с действието, посочено в чл. 151, ал. 2 от Конституцията.

В разглежданата хипотеза една законова правна норма не следва да се прилага, ако противоречи на Конституцията. При завареното законодателство, ако обективно съществува такова противоречие, по силата на чл. 5, ал. 2 и § 3, ал. 1 К законната правна норма автоматично, мълчаливо е отменена и всеки правоприлагащ орган може да се позове на това. Проблемът е в това обаче, че трябва да има един орган, а у нас това е Конституционният съд, който с общозадължителна сила трябва да приеме със своя акт доколко съществува такова противоречие и да въведе безспорност и уеднаквяване в правоприлагането. Това е смисълът на чл. 151, ал. 1, изречение трето, че актът, обявен за конституционен, не се прилага от деня на влизането в сила на решението на Конституционния съд, а не че макар и противоконституционен, законът е трябвало да бъде прилаган. Противното разбиране подкопава основите на върховенството на Конституцията. С решението на Конституционния съд се въвежда абсолютна забрана за в бъдеще да се прилага един противоконституционен закон. Такъв закон не е трябвало да бъде въобще прилаган, защото обективно е бил противоконституционен, а не става

противоконституционен по силата на решението на Конституционния съд. Възникналите последици от един такъв противоконституционен акт трябва да бъдат уредени от органа, който го е постановил (чл. 22, ал. 4 ЗКС).

Решението като съдебен акт на Конституционния съд има действие за в бъдеще във времето, като началният момент е влизането му в сила (чл. 151, ал. 2 К). Друг е въпросът за прилагането на правните норми, които противоречат на Конституцията. По отношение на тях Конституционният съд прогласява тяхната противоконституционност, която де юре съществува за заварените закони от момента на приемането на Конституцията, а за гласуваните след нея - от датата на влизането им в сила.

В заключение ще отбележим, че Конституционният съд е валидно сезиран от органите и лицата, които имат право да направят това (групата народни представители и президента - чл. 150 от Конституцията); въпросът, който те поставят, е в компетенциите на Конституционния съд (чл. 149, ал. 1 точка 2 от Конституцията); този въпрос представлява безспорно обществен и правен интерес и в този смисъл искането е допустимо.

11 юни 1992 г.

ЧЛЕНОВЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД:

(Младен Данаилов)

(Любен Кочев)

(Нево Неновски)

(Пенчо Пенев)