

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов

по Определение № 3 по к. д. № 6/2024 г.

Особеното мнение изразява несъгласието ми с отклоняване на искането на състав/съдия от Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс, който отменя чл. 6, ал. 2, 3 и 4 от същия кодекс – приложими по образуваното от районния съд гражданско дело.

Искането, с което е сезиран, дава повод на Конституционния съд да преосмисли практиката си по спорове, които имат за предмет прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, както и да анализира различните последици от действието на Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г., но не го е направил.

Опорен аргумент за отклоняване на искането е практиката на Конституционния съд по спорове относно прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията. Прекратяването на настоящото конституционно производство прегражда пътя за обсъждане по същество на този въпрос, но не отнема възможността да се изложат съображения по него в особеното мнение.

В редица решения Конституционният съд отбелязва, че предложенията за промени в приет на първо четене закон не трябва да противоречат на неговите принципи и да излизат от неговия обхват (Решение № 14/2001 г. по к. д. № 7/2001 г., Решение № 7/2005 г. по к. д. № 1/2005 г., Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г. и др.). Съдът като потвърждава тези две ограничения пред законодателя, въпреки това неколккратно заявява, че преценката за тяхното съобразяване принадлежи единствено на Народното събрание (Решение № 5/2009 г. по к. д. № 6/2009 г., Решение № 10/2012 г. по

к. д. № 15/2011 г., Решение № 1/2020 г. по к. д. № 17/2018 г.). В определението по настоящото дело дори се изтъква, че „не е задача на Съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента“. Ако парламентът наистина разполага със суверенна преценка как да приема законите, това би означавало, че в тези си действия той не е обвързан от Основния закон и разполага с неограничена власт да променя по какъвто и да е начин приет на първо гласуване закон. От това следва, че неговата преценка по поставения спорен въпрос е единствена и окончателна, поради което контролът от страна на Конституционния съд е само номинален, а не реален. Категорично не приемам такава логика и извода, до който тя води.

В някои случаи преценката дали едни или други предложения за промени в приет на първо гласуване закон се отнасят към неговия предмет и попадат в неговия обхват е подчертано дискуссионна. Такива случаи бих определил като гранични и по отношение на тях е желателно конституционната юрисдикция да проявява въздържаност, когато упражнява контрол върху законодателния процес. Многократно обаче различни легислатури преди второто гласуване на закон допускат за разглеждане и приемат предложения, които нямат нищо общо с приетия на първо гласуване закон. Тези действия са в противоречие с чл. 80, ал. 1, изречение трето и чл. 81, ал. 2, изречение трето от Правилника за организацията и дейността (ПОДНС) на 49-ото Народно събрание. Посочените разпоредби изключват обсъждане и приемане на предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване закон. Конституционният съд не контролира пряко изпълнението на ПОДНС, но посочените разпоредби служат за конкретизация на съдържанието на чл. 88, ал. 1 от Конституцията при неговото прилагане. Съдът не бива да е безучастен, когато е сезиран да упражни контрол върху закон с оглед на (не)съответствие с предписания от Конституцията ред. Иначе всяко едно мнозинство в Народното събрание,

което знае, че неговите действия не подлежат на ефективна проверка от конституционната юрисдикция, би могло да пренебрегне предвидените правила за приемане на актовете на Народното събрание (аргументи в този смисъл са изложени в особеното мнение по Решение № 3/2024 г. по к. д. № 13/2023 г.).

При положение, че Конституционният съд оставя преценката за начина на приемане на законите единствено на Народното събрание, т. е. на мнозинството подкрепило закона, той по същество отчасти повтаря вече преодолян от конституционната теория и практика възглед от времето преди създаване на конституционните юрисдикции в Европа – парламентът сам осигурява съответствието на законите с Основния закон. Друга последица от актуалната практика на Конституционния съд във връзка с прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията е, че тази разпоредба остава без ефективна защита, което едновременно отслабва принципите на върховенство и пряко действие на Конституцията. В крайна сметка това противоречи на принципа на правовата държава във формален смисъл, който в континенталната правна система исторически и логически предшества неговия материален смисъл.

Повечето от мотивите на определението отиват отвъд въпросите по допустимостта на искането, без обаче да откриват пътя към решаващата фаза на производството. Така или иначе в него се привеждат доводи за запазване на оспорения § 1 от ЗИД на Семейния кодекс. Внесеният и приет на първо гласуване законопроект съдържа промени относно осиновяването. Между първото и второто гласуване се правят предложения за промени в друг институт – на брака. В резултат на това се отменя възможността за встъпване в брак преди навършване на 18 годишна възраст, т. нар. брачна еманципация. Дали да има или не такава възможност и дали тя изцяло да зависи от преценката на законодателя са въпроси, които налагат обсъждане на направеното искане по същество. Съгласен съм, че създаването на

изключения от общите изисквания за встъпване в брак предполага преценка по целесъобразност от страна на националната представителна институция – Народното събрание. Проблемът с ранните бракове обаче има две страни: от една страна са лицата, които, без да имат необходимия социален капацитет, създават деца, от друга страна са децата на непълнолетни лица. Правата на децата на непълнолетни лица заслужават поне равностойна закрила от обществото и държавата, за да разчитат на грижа в семейството, включително чрез възможност при определени условия техните родители, макар и непълнолетни, да сключат брак. Илюзия е да се очаква, че такъв тежък социален проблем може да се реши преди всичко с отпадане на възможността ненавършили пълнолетие лица да встъпват в брак.

Друг опорен аргумент за отклоняване на искането се търси в т. 3 на Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г., според която ако отменителен закон е обявен за противоконституционен, това не води до възстановяване на действието на отменения закон. Оттук се прави извод, че не може да се осъществи „ефективно сътрудничество между сезиращия съд с оглед на решаването на висящото пред районния съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение“. От значение за настоящото дело обаче са и мотивите към т. 1 от посоченото тълкувателно решение. Според неговия диспозитив обявените за противоконституционни ненормативни актове, включително законите във формален смисъл (в мотивите на същото решение се говори и за закони с еднократно действие, като съотношението между двете означения подлежи на допълнително изясняване) са невалидни още от приемането им.

Трябва да се има предвид, че предназначението на изменителните разпоредби е да коригират част от съществуващата правна уредба, а на отменителните – да извадят от нея определени норми. От тази гледна точка изменителните и отменителните закони също са с еднократно действие за

разлика от нормативните последици, които оставят. Ако Съдът продължи линията, очертана в т. 1 на Тълкувателно решение № 3/2020 г., визираната невалидност би обхванала и нормативни актове. В този ред на разсъждения, ако отмяната на чл. 6, ал. 2-4 от Семейния кодекс е противоконституционна, то тя не би могла да поражда правни последици. Неприлагането на противоконституционната отменителна разпоредба изглежда възможно само по един единствен начин – чрез прилагането на отменената (особено мнение на съдия Г. Ангелов по т. 3 на Тълкувателно решение № 3/2020 г.). Следователно трябва да се прави разлика в правния ефект на решенията на Конституционния съд, с които той установява несъответствие с Конституцията в случаите на изменителен и на отменителен закон, които са различни. Произнасянето по настоящото искане обаче не зависи от диаметрално промененото с Тълкувателно решение № 3/2020 г. разбиране на Съда относно възстановителния ефект на неговите решения по отношение на отменени закони.

Терминът „противоконституционен“, съдържащ се в Конституцията, е родов. Този термин, поставен в конкретния контекст на едно конституционно производство, може да означава различни видове противоконституционност – както съдържателно несъответствие на законова норма или на друг акт с Конституцията (в административното право съответства на незаконосъобразен акт), така и липса на валидност – термин, използван от Конституционния съд включително при разглеждане на спор във връзка с прилагането на чл. 88, ал. 1 от Конституцията (вж. Решение № 3/2007 г. по к. д. № 2/2007 г.). Невалидността от своя страна може да се прояви като нищожност на акта. Чл. 22, ал. 3 от Закона за Конституционен съд изрично предвижда обявяване на нищожност на актовете, постановени от некомпетентен орган. Това обаче не е единствената причина за нищожност в конституционното право. Такава би била налице и

при липса на ясна воля или на задължителна форма. Подобно на процесуалното законодателство, което квалифицира част от процесуалните нарушения като съществени, конституционното правосъдие също може да констатира нарушения, които водят до нищожност на правни актове. Такъв е случаят, когато в приет на първо гласуване закон въобще липсват разпоредби относно правна уредба, каквато се предлага едва преди второто обсъждане и гласуване на закона. В следствие на приемането на такива предложения се разширява предметният обхват на закона. Тези действия нарушават както конституционната повеля за приемане на законите с две гласувания (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), така и изискванията за предвидимост и качество на законодателния процес.

Решение на Конституционния съд, което констатира нищожност на отменителен закон или на негови разпоредби, има установителен, а не правовъзстановителен ефект. Този ефект е двоен – при обявяване на норми на закон за противоречащи на Конституцията, макар формално те да остават част от закона, не се прилагат (съгласно чл. 151, ал. 2, изр. трето от Конституцията); при обявяване на противоконституционност на отменителен закон поради нищожност, независимо че отмяната е гласувана и обнародвана в Държавен вестник, нормите на отменения закон би трябвало да запазят своето юридическо действие. Когато отмяната на закон или на негови разпоредби е приета в противоречие с императивното изискване на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, това често е единственият начин за юридическа защита. При този извод сезиращият съд би разполагал с правно основание да упражни своята юрисдикция, би трябвало да продължи производството и да се произнесе по предмета на делото – в дадения случай по исканото разрешение за сключване на брак.

Янаки Стоилов