



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: VASarch@bitex.com

Изх. Ж...7.СШ....

Дата. Ж./0....20Ю \$

(Моля, цитирайте при отговор)

*Да се
решава
10/20*

ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

на Висшия адвокатски съвет
по конституционно дело № 17/2010 г

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 12 октомври т.г. Висшия адвокатски съвет е конституиран като заинтересована страна в конституционно производство, образувано по искане на 54 народни представители от ХХХХЫ Народно събрание, за обявяване на противоконституционност на §16 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд (ЗИЗНАФ), обн. в ДВ, бр. 59 от 31.VII.2010 г. §16 от ПЗР на ЗИЗНАФ предвижда кога изменителният закон влиза в сила.

В искането си народните представители искат посоченият параграф да бъде обявен за противоконституционен, защото

противоречи на чл. 4, ал. 1, чл. 5, ал. 5 и чл. 151, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ).

I. За понятието „правова държава“

Конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 1 прокламира изрично принципа на правовата държава. Това е основно конституционно начало, въз основа на което трябва да се изгражда и да функционира съвременната българска държавност.

Както в съвременната българска правна теория¹, така и в практиката на конституционната юрисдикция², принципът на правовата държава е обект на анализи и позовавания. Понятието „правова държава“ е комплексно и динамично. Елементите на правовата държава - формални и материални - не са изрично посочени само в чл. 4, ал. 1 на КРБ, а могат да бъдат изведени и от съдържанието на други конституционни разпоредби. Сред тях се посочват:

- чл. 5, ал. 1 - върховенство на основния закон;
- чл. 5, ал. 2 - непосредствено действие на конституционните разпоредби;
- чл. 5, ал. 3 - изрична забрана за обратна сила на наказателноправните норми;
- чл. 5, ал. 4 - предимство на международните актове пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат;
- чл. 5, ал. 5 - публикуване на всички нормативни актове;
- чл. 6 - принцип на равенството на гражданите;
- чл. 7 - отговорност на държавата за вреди, причинени от незаконни актове или действия на нейни органи и длъжностни лица;
- чл. 56 - право на защита на всеки правен субект на неговите права и законни интереси пред държавните органи;
- гл. VIII - контрол за конституционност;

¹ Вж. напр. Конституция на Република България. Коментар, Сиела, С., 1999, с. 33-37; Близнашки, Г., Принципи на парламентарното управление, Унив. изд. „Св. Кл. Охридски“, С., 1997, с. 187-236; Стойчев, Ст., Конституционно право, Сиела, С., 2002, с. 115-119; Танчев, Е., Въведение в конституционното право, ч. I, Сиби, С., 2003, с. 308-321; Друмева, Е., Конституционно право, Сиела, С., 2008, с. 144-149.

² Вж. напр. Решение на КС №14/1992 г.; Решение на КС №22/1996 г.; Решение на КС №17/ 1999 г.; Решение на КС №7/2001 г.; Решение на КС №3/2003 г.; Решение на КС №3/2004 г.; Решение на КС №1/2005 г.; Решение на КС №1/2007 г.; Решение на КС №5/2007 г.; Решение на КС №6/2007 г. и други.

- чл. 120 - съдебен контрол върху актовете на изпълнителната власт.

II. За „обратната сила“ на нормативни разпоредби

Нормативните актове като обективна реалност съществуват във времето, в пространството (определени териториални предели) и действат по отношение на лицата¹.

Действието на нормативните актове започва от момента на влизането им в сила (за в бъдеще, *ex nunc*) и завършва с тяхното отменяне или изтичане на срок, за който са приети. Влизането в сила на нормативните актове се предхожда от обнародването им в „Държавен вестник“ (ДВ). Целта на обнародването е да се доведе до знанието на адресатите на акта неговото съдържание.

Нормативният акт може да влезе в сила:

- три дни след обнародването му в ДВ;
- в деня на обнародването му в ДВ;
- в определен срок след обнародването му в ДВ (*vacatio legis*).

С влизането в сила на Закона за нормативните актове е установена изрична правна норма (чл. 14), според която е възможно само по изключение с изрична разпоредба да се даде обратна сила на нормативен акт, и то ако не се отнася до санкции, които са по-тежки от тези по стария нормативен акт.

Обратната сила² на нормативния акт означава, че се поставят на нова юридическа преценка факти и последици преди влизането му в сила³.

Въвеждането в действие на нормативния акт с обратна сила (*ex tunc*) може да се направи чрез изрична разпоредба (*expressis verbis*).

Във връзка с обратното действие на разпоредбите могат да се поставят и въпросите за уредбата на висящите правоотношения, за „преживяването на закона“ и др⁴.

¹ За действие на правните актове на Народното събрание вж. при Стойчев, Ст., Конституционно право, Сиела, С., 2002, с. 438-441.

² Понятието „обратна сила“ в случая се приема като юридически синоним на понятията „обратно действие“ и „ретроактивно действие“.

³ Стойчев, Ст., Конституционно право, Сиела, С., 2002, с. 439; Павлова, М., Гражданско право. Обща част, Софи-Р, С., 2002, с. 101; Русчев, И., Нормативните актове - източник на частното право, Албатрос, С., 2008, с. 274.

⁴ Вж. при Павлова, М., Гражданско право. Обща част, II изд., Софи-Р, С., 2002, с. 101-102.

В конституционната юриспруденция има две ясно изразени мнения относно обратната сила на разпоредбите.

Според *първото мнение* има обща забрана за обратна сила на разпоредбите. Тази позиция е изразена от съдия Т. Тодоров в Становище по к. д. №10 от 1996 г. и в подкрепа на Решение №11 от 1996 г. „...Поначало в българското право забраната за обратно действие на законите е общ принцип, който се извлича от понятието за правова държава - преамбюла и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В чл. 5, ал. 3 от Конституцията този принцип е изразен изрично само за наказателните закони. По отношение на другите закони изрична конституционна норма няма, но това не означава, че принципът е изключен за тях. Въпреки че той не е деклариран позитивно, както това е сторено например в чл. 2 от Френския граждански кодекс, неговото съдържание може да се извлече с аргумент за противното от чл. 14, ал. 1 ЗНА - "Обратна сила на нормативен акт може да се даде само по изключение, и то с изрична разпоредба". Тази норма на ЗНА има характер на обществен ред и следва да се прилага служебно от правоприлагащите органи. Общо правило за автоматично обратно действие на новоприети правни норми няма. Обратното действие на правна норма може да бъде въведено само по изключение и само изрично. Обратно действие не може да се въведе по тълкувателен път, тъй като това би означавало намеса в правомощията на законодателя. Само той е компетентен да каже дали новата уредба засяга факти и правоотношения, възникнали преди нейното влизане в сила..."

Второто мнение може да се изведе от актовете на Конституционния съд. "...Поначало Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от КРБ ... но очевидно не съществува обща забрана за други случаи ..."

От примерно изброените елементи на правовата държава по-горе може да бъде направен изводът, че обратната сила на разпоредбите е изрично забранена в областта на наказателното право и процес.

¹ Вж. Решение на КС №18/1997 г. и Решение на КС №7/2001 г.

² Вж. същото в Решение на КС № 1/2007 г.

В областта на материалното гражданско право приемането на закон с обратен ефект, макар да е рядко и поначало нежелателно явление, защото е свързано с изненада, не е нещо уникално...". Затова не може да бъде отречена възможността държавата в лицето на Народното събрание да приеме закон с такова съдържание. Като преурежда със закон с обратна сила обществени отношения, ... държавата не нарушава Конституцията".

Приемането на закон, който урежда обществени отношения с обратна сила, може да е възприето от законодателя като целесъобразно и трябва да е свързано със справедливост. Необходим е законодателен баланс при засягането на интереси".

Според конституционната юрисдикция обратното действие на закон, вкл. който посяга на придобити права, трябва да е мотивирано в полза на висш обществен интерес и с изразена ясна воля за уреждане на последиците. А това, от своя страна, влиза и в противоречие с принципа на правовата държава, залегнал в чл. 4, ал. 1 от КРБ".

В този смисъл законодателят трябва да изхожда от сериозни основания, когато предприема юридическа преоценка на минали факти. Допускането на такава преоценка предполага пропорционалност при избора на защита на обществения интерес и при засягане на права и законни интереси на правни субекти, а също така - съображения за справедливост или социална целесъобразност.

По отношение на устройствените закони практиката на КС е категорична. Когато КС се произнася относно законови норми с устройствен характер, той приема, че те имат действие само напред във времето".

III. За действието на решенията на КС за обявяване на противоконституционност на закон или част от него

¹ Мотиви към Решение на КС №9/1992 г.

² Мотиви към Решение на КС №9 от 1992 г.

³ Вж. **Особено мнение на съдия М. Златарева по к.д. №1 от 2001 г.**, чрез което е изразено несъгласие с Решение на КС №7 от 2001 г.

⁴ Мотиви към Решение на КС №7 от 2001 г.

⁵ Вж. мотивите към Решение на КС №8 от 1994 г. и Решение на КС №13 от 1994 г., където се посочва, че "тази норма е от устройствен характер и има действие само напред във времето" и "Конституционният съд не намира основание да отстъпи от това свое разбиране".

Научната дискусия по въпроса за действието на решенията на КС, с които той обявява за противоконституционен закон или част от него, продължава повече от 15 години¹¹.

С Решение №22/1995 г. КС се произнася по два въпроса. Първият въпрос е за обезсилващото (отменителното) действие на решението и втория - за възстановяване на действието на отменен, респ. изменен закон, когато отменящият, респ. изменящият закон е бил обявен за противоконституционен от КС.

Обявяването на закон или част от него за противоречащи на основния закон от КС има действие занапред (аргумент от чл. 151, ал. 2, изр. трето, КРБ). По смисъла на ал. 2 на чл. 151 от КРБ, за да предизвика ефект във времето, решението на КС трябва да отговаря на следните кумулативно предвидени условия:

- да е постановено с определено мнозинство;
- да е обнародвано в ДВ в 15-дневен срок от приемането му;
- да е влязло в сила (три дни след обнародването).

По отношение на „възраждането“ на норми от КС, Решение №22/1995 г. може да бъде основателно критикувано, защото приравнява юрисдикцията на позитивен законодател.

IV. По основателността на искането на народните представители

Въз основа на направения анализ могат да се направят следните заключения:

1. Искането на народните представители е основателно в частта му за противоконституционност на §16 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд, обн. в ДВ, бр. 59 от 31.VII.2010 г., поради противоречие с принципа на правовата държава - чл. 4, ал. 1 от КРБ.

От една страна, приемането на закони, които имат обратна сила, трябва да има конкретна цел, съображения за справедливост или социална целесъобразност.

От друга страна, зачитането на актовете на КС е задължително за всички правни субекти, включително и за Народното събрание. Като не се съобразява с Решение на КС

¹¹ Вж. подробен анализ при Пнев, П., Я. Зартов, Конституционно правосъдие на Република България, Сиела, С., 2004, с. 215-273 и посочената литература на с. 215.

№8/2010 г., законодателят нарушава принципа на правовата държава. Той поставя под съмнение легитимността на конституционния контрол, защото решенията на КС ще се заобикалят със закони, които имат ретроактивно действие.

2. Искането на народните представители е основателно в частта си за противоконституционност на §16 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд, обн. в ДВ, бр. 59 от 31.VII.2010 г., поради противоречие с чл. 5, ал. 5 от КРБ.

Елемент на правовата държава е и принципът за публично и отговорно управление. Проявление на публичността е задължението за обнародване на всички нормативни актове. В този смисъл обществено оправдано и законодателно допустимо е законът да влиза в сила на определена дата (а не в миналото) и да може да преурежда по изключение обществени отношения, които са възникнали в минал момент. Предметът на делото обаче не е такъв. Законът за изменение на Закона за Националния архивен фонд, обн. в ДВ, бр. 59 от 31.VII.2010 г., е устройствен по своя характер и на основата на предходната практика на КС може да се направи изводът, че не е допустимо да се придава обратна сила на устройствен закон.

3. Искането на народните представители не е основателно в частта му за противоконституционност на §16 от Преходните и заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за Националния архивен фонд, обн. в ДВ, бр. 59 от 31.VII.2010 г., поради противоречие с чл. 151, ал. 2 от КРБ.

Народното събрание се е съобразило с Решение №8/2010 г. на КС и по тази причина е прибегнало до тази недопустима за правовата държава законодателна техника.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ДАНИЕЛА ДОНКОВСКА

