

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

на съдията Любен Корнезов по конституционно дело №14/1993 г.

Смятам за неправилно решението, с което се приема, че "спиртните напитки, тютюнът и тютюневите изделия не попадат в категорията биологично силно действащите вещества по смисъла на чл.18, ал.4 от Конституцията и по отношение на тяхното производство не може да бъде установяван държавен монопол".

Съображенията ми са следните:

I. За да обоснове своето становище, Конституционният съд основно се позовава на петчленната експертиза. В мотивите съдът приема, че според експертизата "спиртните напитки и тютюневите изделия с оглед на естеството им не могат да бъдат причислени от научна гледна точка към визираната в ал.4 на чл.18 категория вещества". Според мен това е превратно, неточно, а следователно и неправилно тълкуване становището на експертите.

С определение от 23 юли 1993 г. Конституционният съд назначи тричленна експертиза в състав акад. Веселин Д. Петков, доц. Маргарита Ил. Колева и маг. фарм. Александрина Ж. Ненчева. Заключение на вещите лица от 20 август 1993 г., което е приложено към делото е следното:

"Категорията "биологично силно действащи вещества" обхваща изключително голям брой химични вещества с широко практическо приложение, а именно: ...

- етилов алкохол и алкохолни напитки,

- тютюн и тютюневи изделия и др."

По-ясно от това не може и да се каже. Според тричленната експертиза алкохолните напитки, тютюнът и тютюневите изделия са "биологично силно действащи вещества".

С определение от 21 септември 1993 г. Конституционният съд разшири състава на експертизата, като към първоначалните три вещи лица се включиха чл.-кор.

Евгени В. Головински и проф. д-р Тодор Ат. Станкушев. Така тричленната експертиза прерасна в петчленна. Тя е представила своето заключение на 8 ноември 1993 г., в което изрично е казано: *"Присъединяват се към изразените и вече доведени до знанието на Конституционния съд становища на предхождащата експертиза от тримата експерти, участващи и в настоящата експертиза"*. Следователно и петчленната експертиза потвърждава извода, че алкохолните напитки, тютюнът и тютюневите изделия са *"биологично силно действащи вещества"* по смисъла на чл. 18, ал. 4 от Конституцията. За съжаление няма нито ред в решението на Конституционния съд относно това становище на вещите лица, а се цитират дълги пасажии от заключението, които нямат пряка връзка с предмета на делото. Вярно е, че експертите посочват, че *"не е научно издържано да се твърди, че алкохолните напитки по принцип са биологично силни отрови"*, но никъде в заключението си те не слагат знак на равенство между *"биологично силни отрови"* и конституционното понятие *"биологично силно действащи вещества"*. Ако Конституционният съд приема, че тези две понятия съвпадат, то трябваше да изложи своите съображения, да изтъкне аргументи, защо приема това, а не да се позовава на заключението на вещите лица за неща, които не са казали. И още нещо: Изрично вещите лица *"считат, че трябва да присъстват при разглеждане на делото, за да защитят становището си и да отговорят на място на възникналите въпроси от тяхната компетентност"*. Едно от вещите лица доц. д-р Маргарита Ил. Колева е представила допълнително становище, в което е отразено, че по принцип приема мнението на Министерството на здравеопазването и Главния санитарен инспектор, а тяхното мнение е, че алкохолът и тютюневите изделия са *"биологично силно действащи вещества"*. При това положение Конституционният съд трябваше на основание чл. 21 от Закона за Конституционния съд лично да изслуша вещите лица, още повече, че и те самите настояваха за това. Този въпрос беше поставен, но мнозинството от членовете на Конституционния съд го отклониха. Така се пропусна възможността да се поставят доуточняващи въпроси на вещите лица и да се изяснят дадени обстоятелства (примерно каква е разликата между *"биологично силни отрови"* и *"биологично силно действащи вещества"*). Бих отишъл и по-нататък. Заради изключително големия държавен и частен интерес не само с оглед на икономиката и бизнеса, но и опазване здравето на хората, по-добре би било делото да се разгледа в открито заседание и страните пред Конституционния съд да изложат своите становища (не само в писмена форма), вкл. и да имат възможност да задават въпроси на вещите лица. Принципът за непосредствеността и откритостта не са чужди на конституционното правораздаване (чл. 21, 23-26 от Закона за

Конституционния съд).

Следователно основният аргумент на Конституционния съд, че експертизата изключва спиртните напитки, тютюна и тютюневите изделия от конституционното понятие "биологично силно действащи вещества" е неоснователен. От писмените становища на експертите трябва да се направи обратния извод.

II. Вторият основен аргумент на Конституционния съд, за да приеме това решение, е "волята на конституционния законодател". Като се анализират дебатите при приемането на чл. 18, ал. 4 от Конституцията, се прави изводът, че конституционният законодател е изключил "от категорията на биологично силно действащи вещества алкохолните напитки и тютюневите изделия".

При внимателното прочитане на стенографските протоколи при приемането на текста на трите четения, според мен не може да се направи нито пряко, нито косвено такъв извод.

Формулировката "биологично силно действащи вещества" е приета без разискване при третото четене на Конституцията по предложение на народния представител В. Палакаркин.

В мотивите си Конституционният съд се позовава на стенографските протоколи при второто четене (12.VI. и 27.VI.1991 г.), но към него момент текстът на чл. 18, ал. 4 е имал друго съдържание (на второ четене е гласувано "физиологически силно активни вещества"). Вярно е, че преди второто четене народният представител Екатерина Маринова е направила предложение в хипотезата на чл. 18, ал. 4 да се включи "производството и търговията с тютюневи изделия и спиртни напитки". Това предложение не е гласувано, за да може да се направи някакъв по-определен извод. Възможно е то да не е било подложено на гласуване, тъй като се е счело, че алкохолните напитки и тютюневите изделия попадат под общото понятие "биологично силно действащи вещества".

В заключение следва да подчертаем, че не може да се направи извод относно волята на конституционния законодател, че той е изключил спиртните напитки, тютюна и тютюневите изделия от хипотезата на чл. 18, ал. 4 от Конституцията.

III. От мое гледище Конституционният съд не трябваше да се задоволи само с това да даде тълкуване на понятието "биологично силно действащи вещества", а да разкрие конституционноправния режим на обектите и дейностите, визирани в чл. 18, ал. 4 от Конституцията. Конституционният съд е призван да решава не казуси или да разработва абстрактни теоретични постановки, а да разрешава държавни и обществени проблеми, да внася яснота и безспорност относно начина, методите и средствата при управлението на държавата. Това е неговото призвание и това иска обществото от него.

В конкретния случай производството и търговията с алкохол и тютюневи изделия е от изключително важно значение за държавата и обществото. От данните, които се изнасят почти ежедневно в пресата е видно, че в тази сфера на стопанска дейност цари безпорядък, бих казал хаос, което не се отрича от държавните органи. Общеизвестно е съществуването на т.нар. алкохолна и цигарена мафия, която трупа милиони, съсипвайки производителите и здравето на хората (има вече десетки смъртни случаи). Явно е, че трябва да се въведе ред и затова Министерският съвет се обръща към Конституционния съд. Той чрез своя акт трябваше да очертае конституционните рамки за решаване на проблема. По-долу ще се спра тезисно само на някои от основните проблеми.

1. Конституцията в чл. 18, ал. 4 казва, че "със закон може да се установява държавен монопол върху железопътния транспорт, националните пощенски и далекосъобщителни мрежи, използването на ядрена енергия, производството на радиоактивни продукти, оръжие, взривни и биологично силно действащи вещества".

Този текст следва да се тълкува с оглед систематичното му място. Докато чл. 18, ал. 1 от Конституцията определя кръга на обектите, които са изключителна държавна собственост, а ал. 2 и 3 суверенните права на държавата върху определени обекти, то ал.4 няма предвид собствеността или суверенните държавни права. Конституционният законодател е изхождал от идеята, че при дадени обективни обстоятелства, висши интереси на държавата и обществото може да наложат установяване на изключителен държавен монопол върху определени обекти и дейности като изключение от общия принцип на чл. 19, ал. 2 от Конституцията (предотвратяване на монополизма). Докато при предишния режим юридически и фактически съществуваше тотален държавен монополизъм във всички сфери на стопанския живот, то днешната Конституция е юридическата гаранция за

ликвидиране на този държавен монополизъм. Самата Конституция обаче не установява държавен монопол. Тя само предвижда възможността да се установи такъв монопол чрез закон, и то само върху тясно ограничени обекти и дейности, без да изключва възможността за предоставяне на концесии (чл. 18, ал. 5).

С други думи, дали ще има или не държавен монопол и в какъв обем върху обектите и дейностите, посочени в чл. 18, ал. 4, вкл. и спрямо "биологично силно действащи вещества", се решава не от Конституцията, а от обикновеното законодателство. Тук следва да подчертаем, че този въпрос може да се решава само със закон, а не с друг нормативен акт, т.е. проблемът за установяването на държавен монопол е в компетенциите на Народното събрание. Министерският съвет нито може да отменя, нито да въвежда държавен монопол, но ако той е въведен за дадени дейности, правителството е длъжно да го упражнява (чл. 105 и чл. 106 от Конституцията). Ако няма закон в тази област, няма и държавен монопол. Проблемът е в това, че вкл. и в областта на производството на "биологично силно действащи вещества", в това число и на алкохола и тютюневите изделия, има множество закони и подзакони нормативни актове. Те са приети преди и след действащата Конституция, което безкрайно затруднява изпълнителните органи. Те създават юридическа и фактическа анархия в тази област. Сега тази материя се регламентира от Закона за монопола на спирта и подсладените спиртни напитки и търговията с плодови ракии и вино, Закона за виното, Закона за данъка върху оборота и акцизиите, Закона за тютюна, Указ 365 от 1951 г. на Президиума на Народното събрание за изкупуване помещения и съоръжения за винопроизводството и изваряване на ракия, ПМС № 106/1974 г. за производство и търговия със спиртни напитки, произвеждани извън системата на Винпром, Наредба № 7 за разрешените манипулации и спомагателни материали във винопроизводството, Правилник за устройството на дегустационните комисии за виното, Наредба № 8 за условията, на които трябва да отговарят вината с контролирано наименование за произход и реда за тяхното утвърждаване, Наредба за лицензиране производителите на вина, спирт и спиртни напитки и реда за търговията за вина, спирт, спиртни напитки и тютюневи изделия и т.н.

От мое гледище, за да се въведе поне известна яснота относно нормативното регулиране на тази материя и оттук изпълнителните и съдебните органи да могат да изпълняват своите функции, Конституционният съд беше длъжен да посочи кои нормативни актове са отменени от прякото действие на Конституцията (чл. 5, ал. 2 и

§ 3). По този въпрос няма нито ред в мотивите, а обществената необходимост налага разрешаването на проблема. Има реалности в живота, които не зависят само от нашето желание. Днешните реалности недвусмислено показват, че в обозримо бъдеще парламентът няма да може да приеме новите закони в тази област. *Една от основните задачи на Конституционния съд е чрез своите решения да въвежда нормативен порядък, а не да го премълчава (както е в случая), респ. констатира, като "прехвърля топката" на парламента или другите висши държавни органи. Трябва да решаваме днешните проблеми на държавата и обществото, а не да чакаме в бъдеще някой друг да ги разреши.*

2. След като посочихме, че Конституцията не изключва възможността да се установи държавен монопол, без да го въвежда, се поставя въпросът, може ли този *държавен монопол да се разпрости и извън обектите и дейностите, посочени в чл. 18, ал. 4.* Отговорът на този въпрос има съществено значение както за бъдещото законодателство, така и за част от сега действащото. Този въпрос косвено е свързан с приватизацията и с перспективното планиране в управлението на икономиката.

Възможни са две тези. Първата е, че "Изброяването на обекти, които със закон могат да бъдат обявени за държавен монопол, не може да се приеме за изчерпателно. Народното събрание не би могло да се смята ограничено да установява със закон изключителна държавна собственост само върху посочените в ал. 4 на чл. 18 обекти" (вж. проф. В. Таджер, сп. Закон, бр. 1/93 г., с. 20).

Такова становище от мое гледище не може да бъде споделено, защото:

Първо, чл. 18, ал. 4 има предвид не толкова собствеността като правна категория, а обектите и дейностите, върху които държавата може да установи монополно положение за себе си. Обектите, които са изключителна държавна собственост, са изчерпателно изброени в чл. 18, ал. 1. Извън тях всеки гражданскоправен субект може да притежава право на собственост върху други обекти. В това отношение те по принцип са равнопоставени.

Второ, чл. 18, ал. 4 от Конституцията е изключение от общия конституционен принцип за забрана на монополизма (чл. 19), а всяко изключение се тълкува ограничително. Този въпрос е свързан с пазарното стопанство, равнопоставимостта на различните видове собственост, икономическия плурализъм, лоялната конкуренция, т.е. икономическите лостове за управление на обществото.

Трето, ако застанем на позицията, че изброяването на обектите по чл. 18, ал. 4 "не може да се приеме за изчерпателно", то се обезсмисля самият текст. Защо конституционният законодател е изброил редица обекти и дейности, след като е могъл да каже, че държавата може да установява монопол, когато намери това за добре. И още нещо! Ако застанем на тази позиция, това означава, че държавата има конституционната възможност да въведе държавен монопол върху абсолютно всички обекти и дейности, т.е. да стане единственият собственик и производител в страната. Но това вече е друга обществена система, която е извън Конституцията.

Четвърто, не без значение е да се разкрие волята на конституционния законодател при приемането на чл. 18, ал. 4. Този въпрос е бил поставен при второто четене от народния представител Хр. Христов (стенографския протокол от 27 юни 1991 г.). След дискусии се е приело, че обектите и дейностите по чл. 18, ал. 4 са изчерпателно посочени.

Пето, когато говорим за държавен монопол по чл. 18, ал.4, то не означава, че държавата е длъжна да го установи. Напротив! Принципът е, че няма монопол, като по изключение той може да се въведе такъв само в точно определени обекти и дейности. Държавата и по-точно нейният законодателен орган ще трябва да преценяват конкретните икономически, политически и други условия, като се ръководят от висши държавни и обществени интереси при установяването на държавния монопол, респ. при неговата отмяна. Това е въпрос за управлението на обществото и Конституцията е определила рамките, в които могат да се вземат по целесъобразност едни или други законодателни решения. Примерно в разглежданата област може да се вземе решение държавата да установи монопол само върху производството на коняк и водка, а не върху всички спиртни напитки.

В заключение ще посоча, че обектите и дейностите по чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изчерпателно изброени и извън тях не може да се установява държавен монопол.

IV. Предвид на изложеното дотук смятам, че конституционносъобразното и обществено необходимото решение на Конституционния съд би трябвало да има следното съдържание:

1. Алкохолът, спиртните напитки, тютюнът и тютюневите изделия са биологично силно действащи вещества по смисъла на чл. 18, ал. 4 от

Конституцията.

2. Конституцията не установява държавен монопол. Такъв монопол може да се установи единствено чрез закон от законодателната власт, а не чрез подзаконови нормативни актове.

3. Всички подзаконови нормативни актове, приети преди или след Конституцията, които уреждат държавния или какъвто и да е монопол върху обекти и дейности по чл. 18, ал. 4 са недействителни и не могат да се прилагат.

4. Министерският съвет не може да установява или отменя вече установен държавен монопол. Ако той прецени, че трябва да се установи, ограничи или отмени държавния монопол върху обекти и дейности по чл. 18, ал. 4, трябва да се обърне към Народното събрание, като упражни своята законодателна инициатива по чл. 87, ал. 1 от Конституцията.

5. Обектите и дейностите по чл. 18, ал. 4 от Конституцията са изчерпателно посочени. Извън тях не може да се установява държавен монопол по какъвто и да е начин.