

СЪЩНОСТ НА ТЪЛКУВАНЕТО ПО ЧЛ. 149, АЛ. 1, Т. 1 ОТ КОНСТИТУЦИЯТА

Виктор Симеонов¹

Анотация

Обект на изследване в статията е същността на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Прегледани са изказаните в правната ни доктрина становища за същността на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията и свързаната с този въпрос практика на Конституционния съд. Анализирани са отличителните черти на това тълкуване. В обобщението е посочено, че тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е задължително за всички правни субекти, абстрактно тълкуване на конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или комплекс от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби, направено от КС по конкретен повод.

Ключови думи: Конституция, Конституционен съд, задължително, абстрактно тълкуване на Конституцията по конкретен повод.

Abstract

The object of research in the article is the nature of the interpretation under Art. 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution. The article presents a review of the opinions expressed in our legal doctrine on the nature of the interpretation under Art. 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution and the and the respective case law of the Constitutional Court. An analysis is made of the distinctive features of this interpretation. The summary points out that the interpretation under Art. 149, paragraph 1, item 1 of the Constitution is binding on all persons in law, abstract interpretation of constitutional provision, part of constitutional provision or set of constitutional provisions and/or parts of constitutional provisions given by the Constitutional Court on a specific occasion.

¹Докторант по Конституционно право в Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Key words: Constitution, Constitutional Court, binding, abstract interpretation of the Constitution on a specific occasion.

Съгласно чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията (К) Конституционният съд (КС) дава задължителни тълкувания на К. Даването на задължителни тълкувания на К е отделно и самостоятелно правомощие на КС. Какви са отличителните черти на това задължително тълкуване? Има ли разлика между него и тълкуването, което КС прави при упражняването на другите си правомощия? Ако има, каква е тя? В нашата правна доктрина отговорите на тези интересни и сложни въпроси не са еднозначни.

Според проф. Стефан Стойчев тълкуването на К като самостоятелно правомощие на КС се различава по своя характер, предназначение и правни последици от тълкуването, което се извършва при осъществяването на другите правомощия на съда. Когато КС упражнява другите си правомощия, той по необходимост тълкува К, но пряката цел е не тълкуването на К, а решаването на конкретните правни спорове и поради това диспозитивите на решенията на КС в тези случаи нямат за предмет конституционните текстове².

Доц. Боян Баламезов посочва, че за разлика от каузалното тълкуване, предхождащо прилагането на конституционноправните норми, вземането на тълкувателните решения се иска изрично от оправомощените за това субекти. Авторът обръща внимание на задължителността на тълкувателните решения на КС и на техния официален характер³.

Проф. Борис Спасов изтъква, че, дори ако в чл. 149, ал. 1, т. 1 К не е посочено, че тълкуванията, които съдят прави, са „задължителни”, те пак щяха да имат това качество по силата на чл. 14, ал. 6 от Закона за Конституционния съд (ЗКС). Авторът отбелязва, че изразът „задължителни” в разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 К има по-специално значение, един особен нюанс, чрез който се подчертава официалният характер на задължителното тълкуване на К от КС. Според него това тълкуване е различно от каузалното тълкуване при прилагането на конституционните норми. То е специално поискано и специално предназначено да

² Виж Стойчев, С. Конституционно право (пето доп. изд.). С.: СИЕЛА, 2002, с. 594.

³ Виж Баламезов, Б. Конституционен съд. С.: СОФИ-Р, 1999, 115-116.

изрази официалното разбиране на смисъла на тълкуваните конституционни разпоредби.

Проф. Спасов обръща внимание и на това, че каузалното тълкуване, което КС прави при осъществяване на цялостната си дейност, не може да се приравнява по сила и по значение на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К⁴.

Според проф. Мария Павлова тълкуването, което постановява КС при упражняване на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1, е общо, а не каузално. То се различава от тълкуването в мотивите на съдебните решения и с това, че не се отнася до конкретни житейски казуси. Щом се иска задължително тълкуване от КС, предмет на искането не е конкретен спор⁵.

Проф. Емилия Друмева посочва, че, за да се изясни същността на задължителното тълкуване, е необходимо то да бъде отграничено от инцидентното (каузалното) тълкуване, каквото КС извършва при всяко друго свое правомощие. Инцидентното тълкуване не намира място в диспозитива на съдебното решение, а остава в мотивите. Инцидентното тълкуване има определена обвързваща сила, но без съмнение – с по-малка значимост и интензивност в сравнение със силата на решението на КС, произнесено по искане за задължително тълкуване, което е не само задължително спрямо всички, но на практика се превръща в част от самия конституционен текст⁶. Проф. Друмева отбелязва, че в теорията и практиката на КС задължителното тълкуване се възприема като абстрактно тълкуване, тъй като се прави независимо и без да е налице висящ процес пред някое от общите съдилища, а правното естество на това тълкуване се възприема преобладаващо като „нормативно”⁷.

Проф. Росен Ташев изтъква, че тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К се осъществява в диспозитива на съдебното решение, и го определя като нормативно. Това тълкуване е абстрактно и е дадено с оглед бъдещото прилагане на конституционните норми. То се различава от каузалното тълкуване, което КС извършва, когато решава другите видове правни спорове. Каузалното тълкуване

⁴ Виж Спасов, Б. Конституционният съд. С.: СИБИ, 1998, 76-78.

⁵ Виж Виж Павлова, М. За тълкувателната дейност на Конституционния съд. – Съвременно право, 2004, № 4, с. 39.

⁶ Виж Друмева, Е. Конституционно право (трето доп. и прераб. изд.). С., СИЕЛА, 2008, 692-693.

⁷ Виж Друмева, Е. Индивидуалната правна закрила и конституционното правосъдие. – Юридически свят, 2006, № 1, с. 21.

остава само в мотивите на съдебното решение и не е юридически задължително, но притежава логическа задължителност и авторитет.

Авторът обръща внимание и на това, че от практическа гледна точка каузалните тълкувания са не по-малко важни от нормативните⁸.

Проф. Пенчо Пенев също изтъква принципната разлика между тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 и каузалното тълкуване, което КС прави при упражняване на другите си правомощия, и посочва, че нормативното тълкуване чрез своята стабилност и неотменимост гарантират стабилността и еднозначността при прилагането на К. Авторът отбелязва, че при нормативното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 К тълкуването се иска самостоятелно, то е централен, основен въпрос, поставен пред КС, въпреки че, за да бъде направено, и тук винаги съществува определен мотив⁹.

Проф. Живко Сталев посочва, че официално тълкуване на К е всяко нейно тълкуване, което е задължително за всички. Според него официално е не само тълкуването на К, което КС дава чрез тълкувателни решения, постановявани въз основа на чл. 149, ал. 1, т. 1 К, но и тези нейни тълкувания, които КС дава, когато разрешава конкретни конституционноправни спорове. Авторът изтъква, че опората на задължителната сила на инцидентното тълкуване спрямо всички е силата на пресъдено нещо на главните, носещи мотиви на решенията, с които се разрешават конкретните конституционноправни спорове, както и общото правомощие на КС за тълкуване на К. Проф. Сталев обръща внимание на това, че между тези два вида официално тълкуване, давани от КС, разликата е, че тълкуването въз основа на чл. 149, ал. 1, т. 1 К е абстрактно (то не се дава по повод на конкретен конституционен спор) и се съдържа в диспозитива на тълкувателното решение, докато втория вид официално тълкуване КС дава по повод на конкретен конституционноправен спор и то се съдържа в мотивите на решението. Според него обаче, анализират ли се тези мотиви, ще се установи, че съдържащите се в тях тълкувателни съображения и

⁸ Виж Ташев, Р. *Обща теория на правото* (четвърто прераб. и доп. изд.). С.: СИБИ, 2010, 56, 63-64.

⁹ Виж Пенев, П., Зартов, Я. *Конституционно правосъдие на Република България*. С.: СИЕЛА, 2004, 92-94.

изводи по нищо не се различават от тълкувателните съображения и изводи при абстрактното тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 К¹⁰.

Ето защо той обяснява, че използва термина „абстрактно тълкуване“ единствено, за да го отграничи от другия вид официално тълкуване, иначе, с оглед на разпоредбите на К, които са предмет на тълкуването, основано на чл. 149, ал. 1, т. 1, то е така конкретно, както и тълкуването, дадено от КС при разрешаването на конкретни конституционноправни спорове¹¹.

Проф. Нено Неновски посочва, че КС тълкува К по два начина – по пряко искане (тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К) и инцидентно (каузалното тълкуване при разглеждане на конкретни конституционни дела – чл. 149, ал. 1, т. 2 К). Първият вид тълкуване е по хипотеза и безспорно с общ характер, с действие erga omnes и в литературата се определя като нормативно и поради това, че се обективира в нормативна форма¹². Авторът отбелязва, че понякога нормативното тълкуване неточно е наричано „абстрактно“. Той изтъква, че каузалното тълкуване в носещите (главните) мотиви на решенията на КС също е задължително¹³.

За да се изясни същността на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К, е необходимо да се обърне внимание и на разбирането на КС по така поставения въпрос.

В специален раздел, наречен „Исходни позиции“, на мотивите на р. № 8 от 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. КС посочва, че тълкуването, предвидено в чл. 149, ал. 1, т. 1 К, е абстрактно, защото не е свързано с определен, конкретен конституционноправен спор, а се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или които ще възникнат и по чиито точен смисъл се спори¹⁴.

¹⁰ Виж Сталев, Ж. Тълкуване на Конституцията от Конституционния съд въз основа на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията. – В: Проблеми на Конституцията и на конституционното правосъдие. С.: СИЕЛА, 2002, с. 144.

¹¹ Пак там, с. 156.

¹² Виж Неновски, Н. Подлежи ли на конституционен съдебен контрол законът за ревизия на Конституцията?. – Юридически свят, 2000, № 1, с. 48.

¹³ Виж Неновски Н. Конституция на Република България (анотирана с тълкуванията на Конституционния съд). С.: СИБИ, 2001, 8-9.

¹⁴ Виж мотивите на р. на КС № 8 от 1 септември 2005 г. по к. д. № 7 от 2005 г. – В: Решения и определения на Конституционния съд (РОКС) – 2005, с. 103.

В мотивите на р. № 13 от 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г. КС, като отговаря на някои предварителни въпроси, имащи отношение към искането за тълкуване, отбелязва, че нареченото в К “задължително” тълкуване е определяно като “абстрактно” и “нормативно”.

Според КС и двете наименования са коректни, тъй като с първото се означава, че КС има право да дава тълкуване във връзка с правен спор за конституционност на конкретен акт, каквото е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 2 К, и така се провежда разграничение между правомощията на съда, а с второто се акцентира върху правното значение и ефекта на извършеното тълкуване – тълкувателният резултат е източник на обективното конституционно право¹⁵.

Чл. 149, ал. 1, т. 1 К гласи, че КС дава задължителни тълкувания на К. Това означава, че потенциален обект на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К може да бъде само конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба, съотношение на конституционни разпоредби, съотношение на части от конституционни разпоредби, съотношение на конституционна разпоредба и част от конституционна разпоредба, съотношение на конституционни разпоредби и част от конституционна разпоредба, съотношение на конституционна разпоредба и части от конституционни разпоредби или съотношение на конституционни разпоредби и части от конституционни разпоредби¹⁶. Като упражнява правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 К, КС тълкува конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или посочените съотношения на конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби във връзка с поставените в допуснатите от него тълкувателни искания тълкувателни въпроси.

Задължително ли е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К? Отговорът на този въпрос е несъмнено положителен. В самата разпоредба на 149, ал. 1, т. 1 К е посочено, че КС дава задължителни тълкувания на К. Според чл. 14, ал. 2 ЗКС съдът се произнася по съществуващото на спора с решение, т.е. актът, с който КС задължително тълкува К, е решение. Тълкуването по 149, ал. 1, т. 1 К се

¹⁵ Виж мотивите на р. на КС № 13 от 15 декември 2010 г. по к. д. № 12 от 2010 г. – В: РОКС – 2010, 197-198.

¹⁶ КС не дава задължително тълкуване на други правни актове. Ако съдът е сезиран (например) с искане за задължително тълкуване на закон, той ще отклони искането и ще прекрати производството по конституционното дело. Виж напр. опр. на КС № 7 от 19 октомври 1993 г. по к. д. № 20/1993 г. – В: РОКС – 1993, с. 226.

осъществява в диспозитивите на тълкувателните решения. Съгласно чл. 14, ал. 6 ЗКС решенията на КС са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани. Изведените в диспозитивите на тълкувателните решения на КС тълкувателни резултати са задължителни за всички (имат действие *erga omnes*).

Това, че тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К е задължително за всички, означава, че то е официално. Както е отбелязано по-горе при прегледа на становището на проф. Спасов, изразът „задължителни” в разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 К има по-специално значение, чрез което се подчертава официалният характер на задължителното тълкуване на К от КС.

Абстрактно ли е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К? Отговорът на този въпрос също е положителен. Тълкуването, което КС прави при упражняването на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 К е специално поискано, осъществено е като резултат на отделно производство. КС посочва, че това тълкуване се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или ще възникнат¹⁷, че при него не се разрешават конкретни конституционни спорове, конкретни юридически проблеми, а се изяснява неясния смисъл на конституционните разпоредби, по които се спори¹⁸. Резултатите от тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 се извеждат в диспозитивите на тълкувателните решения. Необходимо е обаче да се отбележи една характерна особеност на това абстрактно тълкуване. Според чл. 18, ал. 2, т. 4 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд исканията до КС трябва да съдържат изложение на обстоятелствата, върху които исканията се основават. За да допусне отправено към него искане за тълкуване, КС трябва да установи както наличието на неяснота на обекта на тълкуването (конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или комплекс от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби), свързана с поставения в искането за тълкуване правен проблем, така и обоснован правен интерес на сезиращия субект от исканото тълкуване. КС не прави чисто доктринални тълкувания на К. Наличието само на неяснота на конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или комплекс от конституционни разпоредби и/или части от конституционни

¹⁷ Виж мотивите на опр. на КС № 2 от 17 юни 2005 г. по к. д. № 5 от 2005 г. – В: РОКС – 2005, с. 128.

¹⁸ Виж мотивите на опр. на КС № 4 от 14 август 2007 г. по к. д. № 9 от 2007 г. – В: РОКС – 2007, с. 116.

разпоредби не е достатъчно за КС, за да бъде допуснато искането за тълкуване. Сезирацията субект трябва да обоснове правния си интерес от исканото тълкуване. Неяснотата и конкретните обстоятелствата, които пораждат нуждата от тълкуване, съставляват правния проблем.

Като обосновава правния си интерес, сезирацията субект очертава правния проблем, посочва, че правният проблем причинява или ще причини неблагоприятни последици за правната ни система, и твърди, че чрез неговото разрешаване ще се постигне определена конституционна цел, т. е. той мотивира необходимостта от исканото тълкуване. В постоянната си практика КС изисква конкретност на обстоятелствата, породили нуждата от исканото задължително тълкуване. **Тълкуването, което КС прави при упражняване на правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от К, е абстрактно, но искането за тълкуване трябва да се обоснове съобразно конкретните обстоятелства, които пораждат нуждата от изясняване на твърдяната неяснота**¹⁹. Тези обстоятелства могат да бъдат най-различни: противоречиво или нееднакво прилагане на конституционни норми, конкретни неблагоприятни и нежелателни последици от прилагането на конституционни норми, бъдещи конституционни поправки, разработване на законопроект и други. **Ето защо по-точно е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 да се определи като абстрактно тълкуване, направено по конкретен повод, или по-кратко – като абстрактно тълкуване по конкретен повод.**

Нормативно ли е тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К? Правното естество на тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К се възприема преобладаващо като „нормативно” поради господстващото в нашата правна доктрина разбиране, че тълкувателните решения на КС са нормативни актове и в тях се съдържат правни норми²⁰. Позицията, която се застъпва в настоящото изложение, е, че

¹⁹ Виж напр. мотивите на р. на КС № 14 от 10 ноември 1992 г. по к. д. № 14 от 1992 г. – В: РОКС – 1991-1992, с. 169-170; мотивите на р. на КС № 11 от 20 октомври 1994 г. по к. д. № 16 от 1994 г. – В: РОКС – 1994, с. 153; мотивите на опр. на КС № 9 от 19 декември 1996 г. по к. д. № 30/1996 г. – В: РОКС – 1996, с. 258; опр. на КС от 30 април 1998 г. по к. д. № 14/1998 г. – В: РОКС – 1998, 260-261.

²⁰ За разбирането, че тълкувателните решения на КС са нормативни актове и в тях се съдържат правни норми, виж по-подробно Павлова, М. За статута и решенията на Конституционния съд. – Съвременен право, 1991, № 6, 53-54; Костов, М. Една година Конституционен съд на Република България. – Правна мисъл, 1993, № 1, с. 11; Сталев, Ж. Съдебната практика като източник на право. – Съвременен право, 1997, № 6, с. 15; Неновски, Н. Правни въпроси във връзка с държавния герб. – Съвременен право, 1996, № 2, с. 21; Пенев, П., Зартов, Я. Цит. съч., с. 94; Ташев, Р. Цит. съч., 37, 39.

тълкувателните решения на КС не са нормативни актове, т. е. с тях не се „въвеждат” и/или „извеждат” правни норми.

Тълкувателните решения на КС са отделен, особен вид тълкувателни правни актове, чиито най-характерни особености са техният несамостоятелен характер и това, че след издаването им те се сливат с изтълкуваните конституционни разпоредби и стават неразделна част от тях. Тази част е качествена, а не количествена. С нея се разяснява неясния смисъл на изтълкуваните конституционни разпоредби, а не се създават нови правни норми. Изведените в диспозитивите на тълкувателните решения на КС тълкувателни резултати представляват изясненият смисъл на неясните преди тълкуването конституционни разпоредби, части от конституционни разпоредби или комплекси от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби във връзка с поставените в исканията за тълкуване тълкувателни въпроси, т.е. тълкувателните резултати са самите конституционни разпоредби, части от конституционни разпоредби или комплекси от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби, но вече с изяснен смисъл във връзка с поставените в исканията за тълкуване тълкувателни въпроси. В този смисъл изведените в диспозитивите на тълкувателните решения на КС тълкувателни резултати са източници на обективното конституционно право. Всъщност източници на конституционното право са конституционните норми, чиито разпоредби са изтълкувани. В този смисъл, макар и с голяма доза условност, тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К може да бъде определено като нормативно, но подобно определяне „не казва” нещо повече от това, че то е абстрактно и задължително.

Каква е разликата между тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К и каузалното (инцидентното) тълкуване, което КС извършва по необходимост при упражняване на другите си правомощия? Каузалното тълкуване не е абстрактно, не е специално поискано. То служи за разрешаването на конкретни конституционни спорове и не се осъществява в отделно производство, чиято единствена цел е изясняването на неясния смисъл на конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или комплекс от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби. При каузалното тълкуване тълкувателните резултати, до които стига КС, остават в мотивите на решенията.

Според КС, въпросът за задължителната сила на мотивите на неговите решения изисква специално обсъждане и принципно решаване и по този въпрос съдът не може да се произнася инцидентно²¹. КС не се е произнесъл с тълкувателно решение по този въпрос. Въпросът, дали носещите (главните) мотиви на решенията на КС, с които се разрешават конкретни конституционноправни спорове, притежават сила на пресъдено нещо, е спорен. Каузалното тълкуване определено има логическа задължителност и авторитет от гледна точка на изискването за безпротиворечивост на практиката на КС, но няма обвързващата сила на тълкувателните решения. То не се отнася до всеобхватно изясняване на възможни юридически проблеми, които съществуват или ще възникнат. Каузалното тълкуване става неразделна качествена част от изтълкуваните конституционни разпоредби, но само за конкретните случаи, по повод на които е направено, а не въобще.

В обобщение трябва да се посочи, че тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 К е задължително за всички правни субекти, абстрактно тълкуване на конституционна разпоредба, част от конституционна разпоредба или комплекс от конституционни разпоредби и/или части от конституционни разпоредби, направено от КС по конкретен повод.

²¹ Виж мотивите на р. на КС № 2 от 6 февруари 1996 г. по к. д. № 26 от 1995 г. – В: РОКС – 1996, с. 34.