Анотация: *В статията „За условното съответствие“ на закона с Конституцията“, публикувана в списание „Правна мисъл“ от 1997 г., проф. Нено Неновски разяснява същността на конформното тълкуване на Конституцията от страна на Конституционния съд – тълкуване, чрез което се изключва онова интерпретиране на законова разпоредба, което ще влезе в противоречие с основните начала на върховния закон. Германският федерален съд, посочва авторът, приема, че „конформното“ тълкуване не може да се използва в противоречие с общия смисъл и с целта на закона. В статията се изброяват и подвидовете на тълкуването, отбелязват се и критиките на изпълнителната власт срещу него. Изведени са решения на Конституционния съд, използващи техниката на „условното съответствие“. Основното заключение, което проф. Неновски прави в своя труд, е, че този метод на тълкуване приближава конституционната юрисдикция към развитието на законодателството и към неговото прилагане, откроявайки нормативния аспект на решенията на Конституционния съд.*

Ключови думи: *Конституция, Конституционен съд, тълкуване, конформно тълкуване, условно съответствие, Едуард Баладюр.*

За „условното съответствие“ на закона с Конституцията

Член-кор. проф. д-р Нено Неновски

сп. „Правна мисъл“, 1997, № 3-4

Известно е, че някои конституционни съдилища (в Германия, Италия и др.) в стремежа си да упражняват контрола за конституционност на законите, без да смущават законодателната дейност и без да се конфронтират със законодателния орган, прилагат техниката на **„щадящото (съхраняващото)“** закона тълкуване (interpretation conforme): законът се приема за съответстващ на Конституцията, но само при условие, че той се разбира и прилага със смисъл и съдържание, разкрити (или дори придадени му чрез средствата на конкретизирането) от Конституционния съд. С други думи, законът е конституционносъответен под условие (sous reserve)[1]. Съдът избира измежду възможните тълкувания на закона онова, което съответства на Конституцията, като обявява, че той остава да действа при това именно тълкуване. *По този начин се избягва постановяването на анулиращо закона решение.* Уточнява се (в практиката на Германския федерален съд например), че техниката на конформното или

[1] F a v o r e u, L. Les Cours contitutionnelles. Paris, 1992, p. 28, 64, 80 - 81, 92; T u r p i n, D. Contenetieux constitutionnel. Paris, 1994, p. 342-346; Rousseau, D. Droit du Contenetieux constitutionnel. Paris, 1995, p.127-130; Карагьозова-Ф и н к о в а, М. Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. Възникване и развитие. С., 1994, 139 - 140.
Механизмът на конформното тълкуване има и други названия: „опортюнистично“, „съответстващо“. Те изразяват някои нюанси в това тълкуване.

„конформисткото“ тълкуване не може да се използва в противоречие с общия смисъл и с целта на закона.

В литературата (френската) конформното тълкуване се разделя (условно) на варианти: **„неутрализиращо тълкуване“** (отстранява се потенциално опасната „отрова“ - по израза на Жорж Ведел - на разпоредбата, т. е. изключва се онази възможна нейна интерпретация, която би я поставила в противоречие с Конституцията; в този си вид техниката се използва особено често при контрола a posteriori); **„конструктивно тълкуване“** (модифицира се съдържанието на разпоредбата така, че да стане тя съответстваща на Конституцията; това е конкретизация на нормното съдържание, чрез която фактически се добавя нещо в него; при контрола a priori с тази техника се подсказва на законодателя текст, който ще е в духа на Конституцията и с приемането, на който ще се избегне повторно анулиране); **„директивно тълкуване“** (правят се уточнения в съдържанието на разпоредбата, адресирани до приложителите ѝ; всъщност, това са предписания до юрисдикциите и администрацията с какъв точно смисъл да прилагат разпоредбата).

Засилващата се тенденция за използване от конституционните съдилища на техниката на конформното тълкуване среща понякога съпротивата на изпълнителната власт, която поначало е особено чувствителна към упражнявания спрямо дейността ѝ юрисдикционен контрол. Характерен е случаят с една полемика по повод на решение на френския Конституционен съвет през 1993 г. Тогава министър-председателят Едуард Баладюр заяви във френския парламент*: „Вместо да се дадат на законодателя по-широки правомощия за тълкуване на тези принципи (на конституционния преамбюл — Н.Н.), Конституционният съвет предпочете сам и твърде точно да дефинира съдържанието им и да посочи на правителството и на съдиите (административни или обикновени) как гласуваният от парламента закон трябва да бъде прилаган, отивайки понякога далеч в детайлите.*“[2]

Конформното тълкуване на закона показва, наред с другото, че конституционната юрисдикция се приобщава все по-тясно към развитието на законодателството и към неговото прилагане. По свой начин то показва и нормативния аспект на нейните решения.

За пръв път нашият Конституционен съд приложи техниката на „условното съответствие“ в Решение № 5 от 19 май 1995 г. по к.д. № 3 от 1995 г., по което са били оспорвани текстове от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Оспорван, в частност, е бил чл. 95, предвиждащ Народното събрание или съответната комисия да могат да задължат длъжностно лице или гражданин да се яви и отговори на поставени въпроси. В искането се е твърдяло, че разпоредбата на чл. 95 противоречи на чл. 8 от Конституцията за разделението на властите. Съдът е приел (с единодушие), че разпоредбата не нарушава Конституцията, но ако обемът ѝ се разбира в определени рамки*: „Конституционният съд обаче е задължен в мотивите на настоящото решение да отбележи, че с оглед разделението на властите по смисъла на чл. 8 от Конституцията от кръга на лицата, по отношение на които Народното събрание или съответната комисия могат да задължат длъжностното лице да се яви и да отговори на поставени въпроси, следва да отпаднат: президентът, вицепрезидентът, конституционните съдии и всички магистрати.* Конституционният съд приема, че атакуваният текст от ПОДНС не противоречи на Конституцията и затова не го обявява за противоконституционен, но

[2] Le Monde, 20.XI.1993; Правна мисъл, 1994, № 3, с. 30.

смята, че в мотивите на настоящото решение императивно следва да бъдат посочени лицата, по отношение на които този текст не се прилага.“[3]

Същата техника е използвана и в Решение № 21 от 14 ноември 1996 г. по к.д. № 19 от 1996 г. По това дело се оспорват разпоредби на Закона за радиото и телевизията (ЗРТ). Оспорен е чл. 4, точка 6, където е прогласен принципът за „неизползване на радио и телевизионните програми за оказване на психическо въздействие“. Несъгласните с текста изтъкват, че той закрепва непредвидена в Конституцията забрана и че с него може да се злоупотребява за ограничаване на правото на информация. Конституционната юрисдикция е приела, че разпоредбата трябва да се разбира като израз на по-общо установената конституционна защита на народното здраве — чл. 37, ал. 2 и чл. 41, ал. 1 от Конституцията. Развитието на информационните техники позволява да се внушат информация, идеи и възгледи, без те да могат да се оценяват съзнателно, волево и критично от слушателите и/или зрителите. А така могат да се застрашат защитените от Конституцията свобода на съвестта и свобода на мисълта. В решението по-специално се казва: *„Съдът приема, че забраната за „оказване на психическо въздействие“ в чл. 4, точка 6 ЗРТ следва да се тълкува и прилага само в този смисъл и в този смисъл тя не е противоконституционна.“*[4]

Във връзка с отбелязаните две решения на Конституционния съд се поставят някои въпроси.

Първо, пита се дали становището на Конституционния съд е общозадължително, доколкото то е изразено в мотивите на решенията, а не в техния диспозитив. По мое мнение становището е задължително, тъй като то е елемент на принципните, „носещите“ мотиви на акта. Изразът в приведената по-горе част от мотивите на първото решение - „императивно следва да бъдат посочени лицата“ — издава волята на Конституционния съд становището му да бъде зачитано, мотивите в този пункт да се разглеждат като главни, а не като obiter dictum.

За избягване на съмнения и разноречия[5] обаче е уместно „условното съответствие“ да се отбелязва и в диспозитива на решението. Това предполага промяна на формулировката, с която съдът си служи, когато приема, че оспореният

---

[3] Решения и определения на Конституционния съд 1995. С., 1996, с. 80 (по-нататък РОКС с посочване на годината на сборника).

[4] РОКС, 1996, 204 — 205. (Решението на Съда в тази му част е прието единодушно.)

[5] Работата се свежда до това дали са задължителни мотивите на решението на Съда или задължителен е само диспозитивът му. Обосновано мнение, че главните мотиви са задължителни и че казуалното тълкуване на Конституционния съд е толкова задължително, колкото и абстрактното, излага С т а л е в, Ж., Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен. — Съвременно право, 1995, № 5, 12-13. Същото схващане се поддържа и от председателя на Конституционния съд на Русия. То е от значение за нас, тъй като нашата и руската уредба на тълкувателното правомощие на Конституционния съд са еднакви (вж. председателят на Конституционния съд на Руската федерация В. А. Туманов пред сп. „Правна мисъл“, Правна мисъл, 1996, № 4, с. 5).

Ако се придържаме към мнението, че юридическа задължителност притежава само диспозитивът, и ако имаме предвид първото посочено по-горе решение на Конституционния съд (№ 5 от 1995 г.), то тогава нищо не препятства Народното събрание или неговата комисия да задължат президента или председателя на Конституционния съд (!) да се яви и отговори на въпрос. Нали диспозитивът гласи, че искането (лица от този властови ранг да не могат да бъдат „привиквани“ в Народното събрание) се отхвърля?!

В своето слово на научна конференция на 12 септември 1996 г. Живко Сталев, предлагайки мерки за избягване на конфронтацията между Конституционния съд и останалите висши институции у нас, каза следното: „Нека Конституционният съд първо опита може ли да се примири текстът на атакувания закон [с Конституцията] и ако това примиряване е възможно, място за отмяна няма и не може да има. Но същевременно приетото от Конституционния съд разбиране трябва да бъде задължително (! — Н.Н.) и този закон ще трябва да бъде прилаган в този смисъл, който му е дал Конституционният съд. Защото само в този смисъл той не е противоконституционен, а е съобразен с Конституцията.“ (Цит. по: Стенограма на Конференцията „Президентът и Конституцията“, организирана от Център за либерални стратегии. София, 12 септември 1996, с. 5.)

закон не противоречи на Конституцията. Използваната сега формулировка е: „Отхвърля искането за установяване (или за обявяване — съдът не е последователен в употребата на термина) на противоконституционността. Тя не е реципрочна, логически съответна на формулировката „Обявява за противоконституционен“, с която съдът си служи в противоположните случаи. Когато искането не се приеме, диспозитивът трябва да гласи: „Законът за ... (или негова част) не противоречи на Конституцията.“ Такава формулировка ще изразява нормативната стойност на решенията на конституционната юрисдикция. Тя ще позволява в частност - с оглед на интересуващия ни случай - да се изрази и решение, с което се обявява „условното съответствие“ с Конституцията: „Законът за ... не противоречи на Конституцията при условие, че се прилага със следния смисъл...“[6]

На второ място, пита се дали с описаната техника на конституционен контрол не се стига до тълкуване от Конституционния съд на закони.

Знае се, че съдът по Конституция няма такова правомощие. Той последователно е отхвърлял искания в тази насока, като е подчертавал, че има компетентност да тълкува само Конституцията, но не и други актове, включително и международноправни[7]. Тук е наложително обаче разграничение между (а) *тълкуване на закон като самостоятелен предмет на конституционно дело* и (б) *тълкуване на закон във връзка с установяването на противоконституционността на закон като предмет на конституционно дело.*

Първата хипотеза не е конституционно допустима. **Съдът не може да бъде сезиран с искане за тълкуване на закон.** Не е допустимо в диспозитива на неговото решение да бъде формулирана разпоредба за абстрактно тълкуване на закон.

Съвършено различна е втората хипотеза, при която съдът решава спор за конституционността на закона (чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията). В този случай той не може да не тълкува закона. За да упражни правомощието си, Съдът по необходимост изяснява смисъла и съдържанието (с неговия обем) на закона или законовата разпоредба. Този смисъл и това съдържание той съпоставя с мерилото, с Конституцията. Това тълкуване не е самостоятелна цел на конституционното съдопроизводство - то обслужва друга компетентност на Съда, осъществява се във връзка с нормения контрол за конституционност, упражняван от Конституционния съд. Логически и интелектуално то предшества извода на Съда - и когато се установява противоконституционност на закона, и когато се приема, че законът съответства на Конституцията.

Ако продължим анализа на казуалното тълкуване такова, каквото ни го представя юриспруденцията на конституционните съдилища, можем да го подразделим на *еднопосочно* (едновариантно) и *многопосочно* (много и разновариантно). Първото е налице винаги в случаите, в които Съдът обявява закона (нормативния акт) за противоконституционен. То може да бъде налице и в случаи, когато Съдът приеме в безусловна форма, че законът не противоречи на Конституцията, когато той (законът) не позволява тълкувания вън от едно-единствено, показващо

---

[6] Френският Конституционен съвет има вече трайна практика да отбелязва в диспозитива на решението си резервите (условията), при които съответните разпоредби не са противоконституционни. В мотивите се посочва, че всяко друго тълкуване ще бъде противно на Конституцията. Употребяват се и други формулировки, например в диспозитива се казва: “Sous les strides reserves interpretation enoncees plus haut [в мотивите — Н.Н.], les autres articles ne sont pas contraires a la Constitution”) - F a v o r e u, L et Philip, L. Les grands decisions du Conceil constitutionnel, 8. ed. Paris, 1995, p. 37, 435, 582.

Италианският Конституционен съд е възприел друга практика - да отбелязва в диспозитива на решението си онова тълкуване на оспорения закон, което той намира за неконституционно. По този начин то се изключва (вж F a v o r e u, L. Op. cit,, p. 80 — 81).

[7] Вж РОКС, 1991-1992, 251 - 252; РОКС, 1993, 221 - 223.

конституционосъобразността му. Второто е налице само в случаи, при които законът позволява да му се придаде различен, даже противоположен смисъл, да се вложи в него различно съдържание, да му се придаде различен обем. *Именно при тази втора хипотеза на казуалното тълкуване е приложима техниката на „конформното“ тълкуване, или на „условното“ съответствие - Съдът фиксира определен смисъл и определено съдържание на закона.*

На практика така се идва до изрично обявено общозадължително тълкуване на закон, дадено от Конституционния съд. Всяко казуално тълкуване на закона ще е задължително, доколкото намира израз (макар и скрито, имплицитно) в диспозитива на решението и (явно) в онази част от мотивите му, върху която се крепи или от която логически следва диспозитивът. Но в случая, който ни занимава, конституционната юрисдикция е изправена пред възможността и необходимостта да избере едно от няколкото обективно допустими тълкувания на оспорения закон, за да го запази в системата на законодателството. Ето защо тя трябва изрично да обяви възприетото от нея тълкуване, да го отграничи от останалите и да го въздигне в задължително за приложителите на закона, всъщност задължително за всички. Прилагането на закона (у нас - и на ПОДНС) с това тълкуване е условие за възприемането му като конституционосъобразен. Тъкмо при тази особена хипотеза на казуално тълкуване няма формална пречка възприетият от Съда смисъл на закона да намери място и в диспозитива на съдебния акт. Съответният текст, отнасящ се до този смисъл, ще е част или елемент от цялостната формулировка на диспозитива, с която се изразява (вече обективирано) правомощието на Съда по чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията, а не някакво друго правомощие. Като специфично предписание за правоприложителите, за правните субекти изобщо, диспозитивът би трябвало да съдържа такъв текст.

Техниката на „условното съответствие“ на закона с Конституцията е ориентирана практически - с оглед на целите и последиците си - повече към приложителя на закона, отколкото към законодателя, което обаче не пречи на този последния да усъвършенства закона в духа на възприетото от Конституционния съд и обявено за задължително erga omnes негово тълкуване.