

Определение № 3 от 02.04.2024 г. на КС на РБ по к. д. № 6 / 2024 г. (за отклоняване на искане за установяване на противоконституционност на § 1 от ЗИД на Семейния кодекс – обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.)

Обн. - ДВ, бр. 32 от 09.04.2024 г.

- § 1 от Закон за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИДСК – обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.);

- Чл. 6 от Семейния кодекс;

- Чл. 46 от Конституцията;

- Чл. 88, ал. 1 от Конституцията;

- Чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията;

- Чл. 150, ал. 2 от Конституцията;

- Чл. 151, ал. 2 от Конституцията;

- Чл. 21, ал. 6 от Закона за Конституционен съд;

Конституционният съд в състав: председател: Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Таня Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова, Борислав Белазелков, Десислава Атанасова, при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 2.04.2024 г. конституционно дело № 6/2024 г., докладвано от съдия Таня Райковска.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата на произнасяне по допустимост на искането по реда на чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано на 31.01.2024 г. по искане на съдебен състав на Софийския районен съд за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ЗИДСК, ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Вносителят твърди и привежда доводи за противоконституционност на оспорената разпоредба - § 1 ЗИДСК, поради противоречие с чл. 4, чл. 32, ал. 1, чл. 47, ал. 1, чл. 56, чл. 88, ал. 1 и чл. 122, ал. 1 във връзка с чл. 117, ал. 1 от Конституцията.

В искането се поддържа, че „приетите изменения само с едно гласуване в пленарна зала нямат никаква връзка с предложенията по внесения първоначално законопроект, който се отнася до материята на осиновяването, а засягат въпросите за брачната възраст". Вносителят посочва, че макар и според практиката на Конституционния съд, обективизирана в Решение № 10 от 13.09.2012 г. по к.д. № 15/2011 г., „Народното събрание да има право на известна преценка дали дадено правило е съобразено, или не с обхвата на законопроекта, внесен на първо четене", според него е налице „пряко противоречие с чл. 88, ал. 1 от Конституцията".

Поддържа се също така, че чрез разпоредбата на § 1 ЗИДСК се засяга правната сигурност, тъй като „в случая на [непълнолетни] лица, които са имали право да поискат от районния съд разрешение за встъпване в брак и се е развило вече част от това производство, законодателят отнема възможността да сключат такъв брак и напълно изключва ефекта на това производство".

Изброяват се и нарушения на чл. 47, ал. 1 и чл. 32, ал. 1 от Конституцията, тъй като с отмяната на чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК „се отнема възможността за сключване на брак преди навършване на пълнолетие и се засяга един важен комплекс от права, които уредбата на чл. 6, ал. 2 - 3 СК беше призвана да охранява". Изложени са обстоятелства, релевантни според районния съдия, за тази категория охранителни съдебни производства, които той твърди, че попадат в обхвата на преценка на решаващия съд по вече отменения чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК - евентуална бременност на непълнолетното лице, преценка на интересите на детето, трудности при установяването на бащинство извън брака, нарушаване на правото на детето да бъде

възпитавано от двамата родители, затруднения при установяване на биологичния произход на децата, родени от непълнолетни, дееспособност по трудовото право и „нарушаване на правото на личния живот по чл. 32, ал. 1, изр. първо от Конституцията, което включва позитивни задължения за държавата“.

В искането съдът посочва, че „поради отпадане на действащата правна уредба стои въпросът дали може да се продължи производството пред съда, разглеждащ делото, тъй като то вече е започнало, а междуременно законът, позволяващ съдът да даде разрешение за сключване на брак от непълнолетен, е отменен. Липсва разпоредба в този смисъл“.

Искането е направено от субект на инициатива съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията - съд (съдебен състав), и е съобразено, след изпълнение на указанията, дадени от председателя на Конституционния съд в разпореждане от 12.01.2024 г., с изискуемите от чл. 17, ал. 1 и 2 ЗКС и чл. 18, ал. 1 и 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд (ПОДКС) форма и реквизити.

Искането е за установяване на противоконституционност на разпоредба от закон съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Сезирацията съд посочва, че иска „обявяване на противоконституционност на § 1 ЗИДСК, с който са отменени чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК“, като се позовава на изрично посоченото в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г.: „Закон, отменящ действащ закон, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, остава годен предмет на контрол за конституционносъобразност, независимо от влизането му в сила, тъй като запазва самостоятелно значение“.

Конституционният съд не се е произнасял с решение или с определение за недопустимост по искане с посочения предмет, поради което не е налице отрицателната процесуална предпоставка по смисъла на чл. 21, ал. 6 ЗКС.

От приложените по конституционното дело документи - искане до Конституционния съд от 31.01.2024 г. и Определение № 369 от 4.01.2024 г. по гр. д. № 63147/2023 г. на Софийския районен съд, 149-и състав, се установява, че частното гражданско дело е образувано „по искане за разрешаване на непълнолетна да сключи граждански брак“ и в хода на съдебното производство, с влизането в сила на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс, приложимият закон - чл. 6, ал. 2 от Семейния кодекс, е отменен. Към момента на сезиране на Конституционния съд производството по делото е висящо съгласно информацията от заверените копия от документи, представени от вносителя. С определение от 27.02.2024 г. районният съд е спрял производството по частното гражданско дело.

Според чл. 6, ал. 2 (отменен с оспорения § 1 ЗИДСК) от Семейния кодекс „По изключение, ако важни причини налагат това, брак може да сключи и лице, навършило шестнадесет години, с разрешение на районния съдия по постоянен адрес на лицето. Ако и двамата встъпващи в брак са непълнолетни и имат различен постоянен адрес, разрешението се дава от районния съдия на адреса на единия от встъпващите в брак по техен избор“. Алинея 3 на чл. 6 СК въвежда изискване за изслушване на двамата встъпващи в брак, родителите или попечителя на непълнолетния, а следващата ал. 4 посочва, че с встъпване в брак непълнолетният става дееспособен, но може да се разпорежда с недвижим имот само с разрешението на районния съдия по постоянен адрес на непълнолетния.

Както Конституционният съд е посочил в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., „Въпросът за конституционносъобразността на приложимия по висящото дело закон, независимо от модела на конституционно правосъдие, винаги има преюдициален характер - такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“.

По отношение на посоченото в искането частно гражданско дело № 63147/2023 г. на Софийския районен съд, 149-и състав, към момента на образуване на делото (17.11.2023 г.) разпоредбите на чл. 6, ал. 2 - 4 СК са част от действащото право и имат регулативно действие до влизане в сила на ЗИДСК (§ 44 - влизане в сила в деня на обнародване на закона) (обн., ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Преди произнасянето на районния съд с окончателен охранителен акт (определение) разпоредбите на чл. 6, ал. 2 - 4 СК са отменени - извадени са от системата на действащото право. В отменените разпоредби от Семейния кодекс се съдържат посоченото по-горе изключение от правилото (от т.нар. брачно пълнолетие - 18-годишна възраст, с навършването на която се придобива брачна дееспособност), предпоставките за прилагането му, редът, по който се установява тяхното наличие, както и еманципацията на непълнолетния, която настъпва с встъпването в брак.

Следва да се отбележи, че производството по частното гражданско дело на Софийския районен съд, свързано с прилагането на чл. 6, ал. 2 СК (отм.), е охранително - в случая съдът не правораздава, а изпълнява функция по съдебна администрация. То е едностранно, образувано е по искане на молител, при което не възниква правен спор, а се търси съдействие от компетентния държавен орган - районния съд. Актът на съда не е акт за защита на накърнено гражданско право, а е акт на съдебно съдействие, предназначен да породи благоприятни за молителя правни последици. Постановеният съдебен акт в това производство (определение, което е окончателно) няма сила на пресъдено нещо и не прегражда пререшаването на въпроса по исков ред. Предназначението на производството пред районния съд по чл. 6, ал. 2 СК (отм.) е да се установи наличието на нормативно определените предпоставки за прилагане на едно изключение от установеното правило в Семейния кодекс, свързващо брачното пълнолетие с навършване на 18-годишна възраст.

Предвиденият в Основния закон демократичен ред за формиране волята на законодателя би бил съществено ограничен, ако на конституционно ниво се определя политическата целесъобразност при реализация на законодателната дейност от избраното представително учреждение, включително и по отношение конкретно на възможността за сключване на брак от непълнолетни. Конституцията, като защитава института на брака, единствено установява структуроопределящите елементи на брака - съюз между мъж и жена, основан на доброволност и равноправие. Тази уредба не включва минималната брачна възраст, а предоставя определянето ѝ на законодателя, който, изразявайки актуализираната политическа воля на титуляря на държавна власт, разполага със свобода на преценка, основана на неговата демократична легитимност (чл. 46, ал. 3 от Конституцията).

Съществуващата до влизане в сила на оспорения § 1 ЗИДСК правна възможност за сключване на брак от непълнолетни по изключение не е елемент от конституционно защитеното ядро на брака, поради което нейната отмяна няма ефект на правно препятствие за осъществяване на свободата за сключване на брак, за пълноценно прилагане на конституционния институт на брака. Конституцията в чл. 46, ал. 3 предвижда нормотворческата компетентност на текущия законодател в тази материя - да създаде такива правила относно условията за сключване на брак, каквито той прецени в съответствие с конституционно установеното ядро на брачния институт, без да възлага задължение за въвеждане на изключение от установеното правило за брачно пълнолетие и сключване на брак от непълнолетни лица.

Конституционният съд подчертава, че както (първичното) предвиждане на такава възможност в законодателството, така и нейната последваща отмяна са оставени на преценката на текущия законодател. При изпълнение на тази нормотворческа задача законодателят трябва да балансира предоставянето на правна възможност за сключване на брак от непълнолетни с такива основни права на детето, като правото на равенство, независимост и физическа неприкосновеност, достъп до

образование, защита от експлоатация или от съществуващи практики, превърнали се в хода на развитието на обществения живот в заплаха за хармоничното развитие на детето, в частност предотвратяване на „ранните бракове“.

Проявление на нормотворческата свобода на преценка на законодателя, по смисъла на чл. 46, ал. 3 от Конституцията, е да приеме обективизираното в § 1 ЗИДСК решение за отмяна на въведено в Семейния кодекс изключение - т.е. на съществуващата преди обсъжданото тук изменение правна възможност за сключване на брак от непълнолетни (навършили 16 години). Тази свобода на преценка принадлежи към съществените характеристики на парламентарното учреждение в демократичната правова държава. Тя не може да бъде ограничавана (вкл. чрез контрола за конституционност) отвъд пределите, зададени от конституционно защитеното ядро на института на брака в чл. 46, ал. 1 и 2 от Конституцията, които в настоящия случай не са престъпени.

От изложеното следва, че в действителност вносителят въз основа на изложените от него аргументи въвежда като предмет на оспорване по настоящото производство решение на демократично легитимирания законодател, което е в конституционно гарантираното му пространство на законотворческа дискреция.

Конституционният съд не може чрез контрола за конституционност да замести избора на законодателя как да бъдат уреждани един или друг кръг обществени отношения, стига този избор да не влиза в противоречие с конституционните ценности и принципи и да не засяга по конституционно недопустим начин същността на правата, гарантирани от Основния закон.

Общественият интерес за защита на правата на детето срещу нарушаването им от „ранни/детски“ бракове, с който е мотивирана отмяната чрез § 1 ЗИДСК (на правната възможност за сключване на брак от непълнолетен - чл. 6, ал. 2 - 4 СК), е очертал водещата законодателна цел, която не може да бъде оспорвана единствено с правни съображения.

Съдът обръща внимание, че в смисъла на направената преценка по целесъобразност от законодателя, довела до приемането на оспорения § 1 ЗИДСК, са и отправените Препоръки към Република България от Комитета по правата на детето към ООН от 1997 г., 2008 г. и от 3.06.2016 г., раздел III.Б, т. 18 - „Да се измени Семейният кодекс така, че да се премахнат всички изключения, които позволяват бракове за всеки под 18 години“; Резолюция R8_TA(2017)0379 на Европейския парламент от 4.10.2017 г. относно прекратяване на сключване на брак в детска възраст и Резолюция R8_TA(2018)0292 на Европейския парламент от 4.07.2018 г. относно следващи стъпки с оглед изготвяне на външна стратегия на ЕС срещу ранните и принудителните бракове.

В модерната демократична държава публичната власт е длъжна не просто да се въздържа от посегателства върху основните права (на детето), но и да се грижи за тях чрез позитивни действия, вкл. като чрез ефективни правни мерки ги защитава срещу нарушаването им от негативни социални явления, каквито са „ранните/детските“ бракове. Това задължение на държавата е функция от същността на основните права като обективни ценности на установения конституционен правов ред.

Разпоредбата на § 1 ЗИДСК се основава на и в него е обективизирана определена концепция за защита на правата на детето. Конституцията предвижда защитата като цел, но не установява в детайли способите за нейната реализация. Законодателят е натоварен да определи по нормативен път способите, върху които се проектира концепцията правата на детето да бъдат защитени, включително срещу „ранни/детски“ бракове, и при изпълнение на тази задача разполага със свобода на преценка.

Конституционната юрисдикция в контекста на демократичното управление следва да държи сметка за границите на възложената ѝ власт и внимателно да преценява дали следва да се произнася по въпроси, за които конституционният императив постановява, че те се решават от институции, разполагащи със свобода на

преценка по целесъобразност (в този смисъл Определение № 2 от 2023 г. по к.д. № 1/2023 г.; Определение № 6 от 2023 г. по к.д. № 3/2023 г.).

Принципът на правна сигурност, на който се позовава вносителят на искането, не може да се идентифицира с абсолютно недопускане на промяна в действащата законодателна рамка на условията за сключване на брак. Очакванията на правните субекти да не се променя законодателството в тази сфера на обществени отношения не са конституционно защитени, особено когато те се основават на продължаване на действието на определено правно положение, за което не може да се предполага, че ще бъде непременно съхранено от законодателя като обществено потребно и социално оправдано (Решение № 5 от 2017 г. по к.д. № 12/2016 г.).

Такъв е и настоящият случай. Щом като с цел защита на основни права на детето срещу нарушаването им от „ранни/детски“ бракове законодателят преценява, че следва да предприеме мерки от нормативно естество, които да доведат до подходяща и ефективна защита, то изпълнението на тази задача включва и промяна на позитивноправната уредба на минималната възраст на встъпващите в брак. Оспорената законодателна промяна преследва именно тази цел, поради което преценката за нейната целесъобразност е изцяло на законодателя, а не на Конституционния съд.

С настоящото искане съдебният състав очаква чрез контрола за конституционност на атакуваната (отменителна) норма да бъде на практика пряко решен въпрос, който Конституцията изрично е резервирала за законодателя (чл. 46, ал. 3) и решението на който е свързано с преценка по целесъобразност - конкретен избор на политика в областта на брака и семейството. Този избор се обосновава с необходимостта от приоритетна защита на определени конституционни ценности и преценката за това е прерогатив на законодателното учреждение.

Изложените по-горе съображения, обосноваващи недопустимост на искането, са относими и спрямо релевираното от вносителя процедурно нарушение на чл. 88, ал. 1 от Основния закон. Според трайната практика на съда преценката дали направените между първо и второ гласуване предложения за промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо гласуване, принадлежи единствено на Народното събрание (Решение № 5 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г., т. 4; Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г.), поради което също така не е задача на съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента.

Конституционният съд намира за уместно да напомни, че в Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., мотивирайки своето решение по т. 3 от диспозитива, е приел, че правният ефект на Тълкувателно решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25/1995 г. в посочената му част е изчерпан, то е изгубило актуалност и е неприложимо, което налага изоставяне на разбирането за възстановителното действие при всички случаи на решенията на Конституционния съд. След задължителното тълкуване на чл. 151, ал. 2 от Конституцията, дадено с Решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г., в т. 3 от него е посочено: „Решението на Конституционния съд, с което закон, изменящ или отменящ действащ закон, се обявява за противоконституционен, няма възстановително действие“, дори и в хипотезата, при която за противоконституционен е обявен закон, отменящ действащ, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, които са били предмет на регулиране от отменения закон.

Конституционният съд по повод на конкретното сезиране намира, че то не може да постигне заложеното в разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, а именно - осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото пред районния съд дело в съответствие с постановеното от конституционната юрисдикция решение.

Конституционният съд отбелязва, че не дължи произнасяне по тази част от искането, съдържаща въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност - като определяне на характера на атакуваните законови норми (материалноправни и/или процесуалноправни), и какво би било действието на закона във времето, включително спрямо заварени факти и правоотношения, доколкото са все въпроси изцяло в компетентността на сезиращия районен съд.

Конституционният съд намира за необходимо да подчертае също така, че оспорването на конституционностьта на разпоредби от закон от страна на съд (съдебен състав) не обвързва съда да разгледа отправеното до него искане по същество - той сам преценява дали поставеният за разрешаване в искането въпрос е от кръга на неговата компетентност и дали да постави в ход своята юрисдикция (в този смисъл Определение № 2 от 2021 г. по к.д. № 15/2021 г. и Определение № 2 от 2024 г. по к.д. № 8/2024 г.).

Отклоняването на едно искане е важно юрисдикционно средство, с което съдът разполага, за да бъде реализирано предназначението на конституционното правосъдие и изпълнена ролята на всеки съд с конституционни функции - да осигурява върховенство на Конституцията като съществено проявление на конституционната правова държава (според Определение № 2 от 2023 г. по к.д. № 1/2023 г.). Водеща в настоящия случай е именно тази роля на Конституционния съд, която изисква съдът да зачита конституционно предоставената на политическата институция с най-висока степен на демократична легитимност дискреция при законодателна уредба на начините, по които да бъдат защитени правата на детето срещу нарушаването им, включително от „ранни/детски“ бракове. Обратното би означавало, че конституционната юрисдикция може да определи и наложи на законодателя свои концептуални виждания в разглежданата материя.

Гореизложените констатации и съображения, основани и на мотивите на вносителя за несъответствие на приложим по делото закон с Конституцията, дават основание на съда да направи извод, че производството по настоящото дело не следва да премине към преценка по същество, а да бъде отклонено като недопустимо.

Предвид изложените съображения и на основание чл. 13 ЗКС и чл. 25, ал. 1 и чл. 26, ал. 1 ПОДКС Конституционният съд

ОПРЕДЕЛИ:

Отклонява искането на Софийския районен съд, 149-и състав, за установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Прекратява производството по конституционно дело № 6/2024 г.

Връща искането на вносителя заедно с препис от определението и ч.гр.д. № 63147/2023 г.

Определението е подписано с особено мнение от съдиите Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Борислав Белазелков.

Председател: Павлина Панова

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Янаки Стоилов по Определение № 3 от 2.04.2024 г. 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 образуването 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 от 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 от 2001 г. по к.д. № 7 от 2001 г., Решение № 7 от 2005 г. по к.д. № 1/2005 г., Решение № 8 от 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 от 2009 г. по к.д. № 6/2009 г., Решение № 10 от 2012 г. по к.д. № 15/2011 г., Решение № 1 от 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 дискусийна. 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 от 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 от 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 сезирация 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 от 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 от 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 от 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 от 2007 г. по к.д. № 2/2007 г.). Невалидността от своя страна може да се прояви като нищожност на акта. Член 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. Вследствие 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.

Конституционен съдия: Янаки Стоилов

ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Соня Янкулова по Определение № 3 от 2.04.2024 г. по к.д. № 6/2024 г.

За да приеме искането за установяване на противоконституционност на § 1 ЗИДСК за недопустимо, съдът се основа на мотивите и на точка 3 от диспозитива на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. по к.д. № 5/2019 г. - липсата на възстановително действие на обявен за противоконституционен закон, който отменя действащ закон, без да дава нова правна уредба на същите обществени отношения, предмет на регулиране от отменения закон, което според съда предпоставя и невъзможност запитващият съд да реши висящото пред него дело в съответствие с постановеното от Конституционния съд решение. Тълкуването, установено в точка 3 на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г., Конституционният съд дава в отговор на поставен пред него въпрос „При какви условия се проявява възстановителното действие на решение на Конституционния съд, с което се обявява за противоконституционен закон, изменящ или отменящ действащ?“, породен от

приложимостта на установеното с Тълкувателно решение № 22 от 1995 г. по к.д. № 25/1995 г., че „Когато Конституционният съд обяви за противоконституционен закон, с който се отменя или изменя действащ закон, последният възстановява действието си в редакцията преди отмяната или изменението от влизане в сила на решението на съда“.

Считам, че даденото в точка 3 на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. тълкуване следва да се прилага при отчитане на различията между една нормоизменяща и една нормоотменяща разпоредба (при уточнението за спецификата на нормоизменящата разпоредба, която съдържа и нормоотменяща, и нормосъздаваща част) и при отчитане на даденото в точка 2 на същото тълкувателно решение тълкуване за действието на решението на Конституционния съд по отношение на правоотношения, предмет на висящи съдебни производства.

Според мен, тълкуването в точка 3 на тълкувателното решение не отчита факта, че при нормоотменящата разпоредба, която само отменя законова разпоредба, без да създава експлицитно нова позитивно установена правна уредба, неприлагането на установената противоконституционна разпоредба, каквото е конституционното изискване на чл. 151, ал. 2, изр. 3, би могло да се осъществи единствено чрез прилагане на отменената разпоредба. При една нормоотменяща разпоредба, каквато е разпоредбата на § 1 ЗИДСК, конституционното изискване за нейното неприлагане, при установена противоконституционност, не би могло да се осъществи по начин, идентичен с начина при установена противоконституционност на една нормоизменяща разпоредба, защото просто няма какво да „не се прилага“. Именно липсата на позитивно установена приложима правна уредба (нейната отмяна) е това, което е противоконституционно и това налага неприлагането на тази противоконституционна отмяна да бъде осигурено чрез прилагане на отменената разпоредба. Противното би значело да се изключи приложимостта на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията към обявените за противоконституционни отменителни разпоредби (както сочи в особеното си мнение към точка 3 на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. съдия Георги Ангелов). Разпоредбата на чл. 151, ал. 2, изр. 3 от Конституцията изисква да не се прилага противоконституционната разпоредба, без да урежда в какво точно следва да се изрази това неприлагане - дали в преустановяване на правното действие на нормоизменящия противоконституционен закон, или в прилагане на отменения закон от противоконституционния отменящ закон. Конституционното изискване е да не се прилага противоконституционната уредба.

Наред с даденото в точка 3 на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. тълкуване Конституционният съд, в точка 2 на същото тълкувателно решение, изрично сочи, че „По отношение на заварените от решението на Конституционния съд неприключили правоотношения и правоотношения, предмет на висящи съдебни производства, противоконституционният закон не се прилага. Народното събрание урежда правните последици от прилагането на обявения за противоконституционен закон“. Това разбиране Конституционният съд извежда, като приема, че „решението на Конституционния съд действа занапред, като „отнема“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба и така въздейства върху правния резултат“. Съдът нито в мотивите, нито в диспозитива по точка 2 на решението установява изключение от приетото неприлагане на противоконституционния отменителен закон поради различно съдържание на конституционното понятие „не се прилага“ по отношение на обявения за противоконституционен отменителен и на обявения за противоконституционен изменителен закон, а приема, че „Конституцията очевидно цели да осуети решаването на висящото дело съобразно един твърдян противоконституционен, порочен закон и затова постановява то да бъде спряно, за да се изчака произнасянето на Конституционния съд“, както и че „Прилагането на обявения за противоконституционен закон към висящо производство е в противоречие с принципа на върховенството на Конституцията и нарушава забраната на чл. 5, ал. 1 -

никой закон не може да противоречи на Конституцията, ако противоречи, той не е част от правната система, а следователно не е приложимо право - което единствено има значение за решаването на правни спорове". Съдът приема също в мотивите на решението по точка 2, че „правната сигурност не се отнася до релативна стабилност на правния ред, основана на законност, а е сигурност, основана единствено на валиден закон".

Така установеното в точки 2 и 3 на Тълкувателно решение № 3 от 2020 г. и обосноваването на постановеното определение за недопустимост на искането, с което съдът е сезиран, само с установеното в точка 3, считам, че лишава от възможност Конституционния съд в хипотеза като тази по настоящото дело, когато е сезиран от субект по чл. 150, ал. 2, да извърши контрол за конституционносъобразност на отменителен закон, чрез който не се създава експлицитно нова правна уредба, защото никога няма да е изпълнено изискването отговорът на искането „да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд" с оглед на приетата липса на „възстановителен ефект". Това обаче, както приема в мотивите по точка 2 на тълкувателното решение Конституционният съд, би могло да доведе до обвързване на сезиращия съд „да разреши спора съобразно обявения за противоконституционен материален закон", което „би означавало да се отрече принципът на върховенството на Конституцията, принципът на правовата държава, принципът на непосредственото действие на конституционните разпоредби".

По изложеното считам, че съдът трябваше да допусне за разглеждане по същество искането на сезиращия съд. Какъв би бил резултатът от произнасянето по същество не е релевантно за допустимостта на искането.

Считам също така, че мотивите на съда относно нормотворческата свобода на законодателя по смисъла на чл. 46, ал. 3 от Конституцията са мотиви, относими към произнасянето на съда по съществуващото на спора, защото обосновават съответствието на отмяната на разпоредбите на чл. 6, ал. 2, 3 и 4 СК с Конституцията. В хипотезата на чл. 46, ал. 3 от Конституцията нормативната делегация и нормотворческата свобода на законодателя не изключват преценка за съответствие с конституционните ценности, принципи и права, между които са и легитимните правни очаквания като елемент на принципа на правовата държава. Доколкото в конкретния случай това е постигнато, е според мен въпрос по съществуващото на спора. Считам също, че мотивите на съда, свързани с преценката за осъществяване на твърдяното нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията, са мотиви, относими за преценката по съществуващото на спора и нямат отношение към въпроса за допустимостта на искането.

По изложеното подписвам определението с особено мнение.

Конституционен съдия: Соня Янкулова

**ОСОБЕНО МНЕНИЕ на съдия Борислав Белазелков по
Определение № 3 от 2.04.2024 г. по к.д. № 6/2024 г. на
основание чл. 32, ал. 3 от Правилника за организация на
дейността на Конституционния съд**

Представям това особено мнение, тъй като не споделям крайния извод в посоченото определение на Конституционния съд (КС).

I. Предмет на делото е установяване на противоконституционност на § 1 от Закона за изменение и допълнение на Семейния кодекс (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

В определението се приема, че след като с цел защита на основни права на детето срещу нарушаването им от „ранни/детски" бракове законодателят преценява, че следва да предприеме мерки от нормативно естество, които да доведат до подходяща и ефективна защита, то изпълнението на тази задача включва и промяна на позитивноправната уредба на минималната възраст на встъпващите в брак.

Оспорената законодателна промяна преследва именно тази цел, поради което преценката за нейната целесъобразност е изцяло на законодателя, а не на Конституционния съд. А що се отнася до релевираното от вносителя процедурно нарушение на чл. 88, ал. 1 от Основния закон, според трайната практика на съда преценката дали направените между първо и второ гласуване предложения за промени противоречат на принципите и обхвата на законопроекта, приет на първо гласуване, принадлежи единствено на Народното събрание, поради което също така не е задача на съда в настоящото производство да замества суверенната преценка на парламента.

II. Изцяло споделям тези съображения, но считам, че те обосновават решение за отхвърляне на искането като неоснователно, а не за неговото отклоняване. За дейността на съдилищата е от значение прецизното разграничаване на изискуемите предпоставки за надлежно сезиране на КС по реда на чл. 150, ал. 2 от Основния закон от тези за основателността на внесеното искане, в това число за изясняването на задължението на законодателя да съобразява съответствието на приеманите от него закони с Конституцията в рамките на предоставената му свобода на преценка при упражняване на неговото нормотворческо правомощие.

III. Съществуващата законова уредба на дейността на КС не изключва възможността преценката за допустимостта на отправеното искане да бъде извършена за първи път в решението по съществуващото на отправеното искане, в което се извършва и преценката за неговата основателност, когато съдът е надлежно сезиран и основателността или неоснователността на отправеното искане не поражда сериозни съмнения.

Конституционен съдия: Борислав Белазелков