

Участие на съдилищата в конституционното правосъдие на Република България

доц. д-р Пенчо Пенев

Courts' participation in the constitutional justice in the Republic of Bulgaria: the paper treats the opportunities for courts to participate in the activity of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria. The emphasis is put on the constitutionally regulated possibility of the Supreme cassation court and the Supreme administrative court, as well as their sessions, to approach the Constitutional court. An analysis is made of the practice of the Court in cases when it has been approached on the grounds of art. 150, para 2 of the Constitution. Some suggestions are made for the amendment of the constitutional and legal regulation. A comparative analysis is made of the competences of European traditional courts to approach the national constitutional jurisdictions.

Key words: Constitutional court, constitutional justice

Според европейския модел на специализиран концентриран контрол за конституционностъобразност, конституционните съдилища са формирани като самостоятелни юрисдикции, както според начина на формирането им, така и по спецификата на правомощията, които упражняват. Въпреки че защитата на Конституцията е специфична и запазена функция за Конституционния съд, традиционната съдебна система не е напълно отстранена от участие в конституционното правосъдие. Въпросите на спецификата на това участие почти не са изследвани. Опит за тяхното осветляване и систематизиране ще направим в тази статия.

Още в самото начало се налагат две предварителни констатации. Първата е, че участието на органите на традиционното правосъдие е ограничено само до участие при инициирането на конституционното съдопроизводство, т. е. участието им се изчерпва с ролята на сезиращи субекти. Относно решаването на конституционните спорове, съдебните органи нямат по конституция никакви правомощия. Те са за специализирания орган - Конституционния съд.

Втората предварителна констатация, която се налага, е че според българската Конституция до участие в конституционното правосъдие не се допускат низовите, средните и дори апелативното ниво на съдебните органи. Това прави връзката между конституционното и традиционното правосъдие недостатъчно ефективна.

Според чл. 150, ал. 1 от Конституцията право да сезират КС имат 1/5 от народните представители, Министерският съвет, президентът, Върховният касационен съд, Върховният административен съд и главният прокурор. Според ал. 2 на същия текст, когато установят несъответствие между закона и Конституцията, ВКС и ВАС спират производството по делото и внасят въпроса за решаване от Конституционния съд. Практиката на КС след известно колебание прие, че ал. 2 на чл. 150 има предвид решаващи състави на ВКС и ВАС, които сезират КС, когато установят противоконституционност на приложимо право при решаване на разглеждано от тях конкретно дело. Както се вижда, участието на съдебните органи в конституционното правосъдие се осъществява на две нива - като сезиращи субекти с универсална компетентност - пленумът и колегиите на ВКС и ВАС, и като субекти със специална компетентност - съдебни състави на ВКС и ВАС. Това налага да разгледаме поотделно тези 2 категории сезиращи субекти.

Броят и естеството на сезиращите субекти са въпроси от основно значение за ефективността на конституционното правосъдие. Това е така, защото при липсата на възможност Конституционният съд да се самосезира именно те са решаващият посредник между Конституцията и действието, което подлежи на конституционен контрол. Те поставят началото на конституционния процес и въвеждат в него чрез искането правните доводи и съображения, по които КС събира доказателства и постановява своя акт.

Разсъждавайки най-общо върху същността на сезиращите субекти както с обща, така и със специална компетентност, бихме могли да констатираме следните три важни характеристики.

Първо – преимуществената част от тях са носители или посредници на политическа власт. Това е разбираемо, защото конституционният контрол в своята по-голяма част се отнася до статута, актовете и действията на публичната власт и възможностите висшите конституционно установени органи да сезират КС относно тяхната конституционносъобразност при функциониращата система на разделение на властите е сериозна гаранция, че няма да се допусне несанкционирано нарушение на Конституцията.

Втората характеристика на сезиращите субекти според българската Конституция е тази, че те са така подбрани, че покриват ефективно целия тематичен спектър на възможния конституционен контрол. Чрез възможността 1/5 от народните представители да сезират КС се осигурява защита на малцинството от противоконституционни действия на мнозинството, вкл. и в сферата на законодателството. Публичноправната сфера е защитена от противоконституционни действия чрез възможностите Конституционният съд да бъде сезиран от Министерския съвет, президента, ВКС, ВАС и главния прокурор. Общинските съвети могат да повдигат спорове за компетентност. Свърхчувствителният и важен сектор за конституционна защита на основните права и свободи е свързан с активността на омбудсмана, както и с възможностите състави на ВКС и ВАС да искат обявяване на противоконституционност на приложимо право. Към тях би трябвало да добавим и групата народни представители, президента и главния прокурор, за които темата за основните права не би трябвало да бъде безразлична.

Въпреки посоченото същностно и тематично многообразие на сезиращите субекти, почти всеобща е констатацията, че „достъпът до съда съгласно Конституцията от 1991 г. е стеснен в сравнение с практиката, установена в други нови демокрации и при европейския модел за конституционен контрол”⁷². Разликата основно е в това, че българската Конституция не е предвидила индивидуалната жалба, както и това, че не е предвидила по-широка възможност съдилищата да се обръщат директно към КС, когато констатират противоконституционност на приложимия по конкретното дело закон. Чрез това допълнително разширяване на кръга на сезиращите субекти конституционното правосъдие ще се приближи до гражданите за ефективно функциониране на основните граждански права и свободи.

Налага се, когато говорим за сезиращите субекти с обща компетентност, да направим едно важно уточнение. Наистина Конституцията никъде не ограничава възможностите за сезиране от субектите, посочени в чл. 150, ал. 1. Създава се впечатление, че всеки един от тях може да сезира КС по всяко от неговите правомощия. Това не е така и няколко примера ще покажат защо. ВКС и ВАС не биха могли да сезират Конституционния съд с искане за обявяване противоконституционност на партии или сдружения, с искане за обявяване противоконституционност на проведени избори. Министерският съвет не би могъл да иска обявяване неизбираемост или несъвместимост на народен представител. ВКС, ВАС и главният прокурор не могат да искат предварително произнасяне за противоконституционност на подлежащи на ратификация договори, които имат изключително политически или финансов характер. Причината е, че ако би било допустимо такова сезиране, то ще влезе в противоречие с конституционно установената компетентност на съответния орган или институция. В определен смисъл това ще противоречи и на принципа за разделение на властите.

⁷² Вж. Танчев, Е. Конституционният контрол в сравнителна и българска перспектива, сб. Юриспруденция 1997-2006 г., с.25.

Оттук можем да изведем едно общо изискване към субектите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, **важачо с пълна сила и особено подчертано за ВКС и ВАС**, и то е, че те могат свободно да сезират Конституционния съд за активизиране на неговите правомощия, стига това да е в съответствие с конституционно установената им компетентност и да може да се вписва по характер и съдържание с възложените им за изпълнение държавни функции.

Съгласно чл. 150, ал. 2 от Конституцията, когато установят несъответствие между закон и Конституцията, ВКС или ВАС спират производството по делото и внасят въпроса в КС. След кратко колебание конституционната практика от началото на 90-те години Конституционният съд установи трайна практика, с която прие, че акцията по чл. 150, ал. 2 принадлежи на решаващи състави на ВКС и ВАС, а обект на контрола за конституционностъобразност е приложимият по конкретното дело закон.

Не без основание в доктрината се сочи, че сезирането от състави на ВКС и ВАС представлява по същество една косвена индивидуална жалба и с това в определена степен се притъпява липсата на възможност Конституционният съд да бъде директно сезиран от граждани, чиито права са нарушени. Чрез сезирането, осъществявано от състави на върховните съдилища, се осъществява връзка между традиционното правосъдие и конституционното правосъдие и се приближава последното до гражданите, осигурявайки им най-висока защита по отношение на приложимото право. В литературата твърде подробно се разглеждат различните уредби в конституциите на държави-членки на Европейския съюз по въпроса дали, за да поиска намесата на КС, у съдебния състав трябва да има съмнение, предположение или твърда убеденост, че приложимият закон е противоконституционен⁷³. Нашата Конституция практически не казва нищо по въпроса. Изразът „когато установят противоречие между закона и Конституцията“, може да се тълкува и като съмнение, и като предположение, и като убеждение – това са различни степени на „установяването“. Може би така е по-добре - да не се въвежда едно изискване, което няма да е нито достатъчно ясно, нито достатъчно коректно. Всъщност формулата е проста: решаващият състав трябва да реши делото в съответствие със своето вътрешно убеждение. Когато това вътрешно убеждение не може да бъде категорично формирано поради съмнения в конституционностъобразността на приложимия закон, делото трябва да се спре и да се изпрати в Конституционния съд. На това трябва да се гледа като на елемент от формирането на вътрешното съдийско убеждение, макар крайният резултат безспорно да надминава тази първоначална цел. На още по-голямо основание решаващият състав трябва да изпрати делото в КС тогава, когато има убеждение, че приложимият закон е противоконституционен. Тогава съдът няма проблем с вътрешното си убеждение, но сам не може да обяви противоконституционността и затова търси намесата на Конституционния съд.

Почти без изключение в литературата се изказва становището, че възможността да бъде сезиран КС от решаващи съдебни състави трябва да бъде радикално разширена, като такова право се даде и на апелативните, а може би и на окръжните съдилища⁷⁴. Като поддържа това, проф. Н. Неновски предлага тази възможност за сезиране на КС от страна на по-ниско стоящите съдилища да се предвиди само в случаите, когато те констатира противоречие с Конституцията на закон, който засяга основни граждански права и свободи. Правото да сезират Конституционния съд е дадено на всички съдилища, без значение от техния ранг, в Полша, Чехия, Унгария, Словакия и Словения⁷⁵.

⁷³ Вж. Карагьозова - Финкова, М. Конституционните юрисдикции..., с. 63 и сл.

⁷⁴ Идеята за първи път бе лансирана от Ж.Сталев и Н.Неновски, а впоследствие намери и по-широка поддръжка. Вж. Радев, Д. Конституционно правораздаване и конституционностъобразност, СП 1/1994 г., с.104; Друмева, Е. Конституционното правосъдие в системата на разделените власти, сб. Конституционният съд в демократичната държава, с.28 и сл.

⁷⁵ Вж. Карагьозова - Финкова, М. Конституционните юрисдикции..., с.63 и сл.

Ако проследим практиката на Конституционния съд за 20-те години от неговото съществуване, трябва определено да кажем, че целите и очакванията чл. 150, ал. 2 да се окаже ефективен механизъм за защита на основни права не се оправдаха. За целия този период КС е бил сезиран от състави на ВКС и ВАС 16 пъти, от които 4 искания са отхвърлени като недопустими. По останалите 12 дела, 10 се отнасят до законови разпоредби, засягащи основни права, и 2 – за друго приложимо право, свързано с основни права. Финалната равностметка е 10 случая за 20 години, което наистина е обезкуражаващо. Причини за това, разбира се, има и те надхвърлят задачите на настоящото изследване. Все пак, няма съмнение, че с включването в кръга на сезиращите субекти поне и на апелативните съдилища положението ще бъде подобро.

По отношение допустимостта на искането по чл. 150, ал. 2 от Конституцията в практиката си КС основателно приема, че то е недопустимо, когато същото искане вече е било разгледано от Конституционния съд, макар и внесено от друг сезиращ субект – опр. № 1/2011 г. по к. д. №18/2010 г. Недоустимо е и искане, внесено не от решаващ състав, а от такъв, занимаващ се преюдициално с допустимостта на касационно обжалване по реда на чл. 281 ГПК – опр. №2/2010 г. по к. д. №17/2009 г.

С опр. №2а по к. д. №1/2011 г. и опр. №1/2011 г. по к. д. №18/2010 г. КС прие, че разпоредбата на чл. 150, ал. 2 не може да се тълкува разширително и решаващи състави не могат да искат от КС обявяване на противоречие на приложим закон с международни договори, по които България е страна, или общопризнати норми на международното право⁷⁶. Решението на Конституционния съд е правилно, защото той не е конституционен законодател, за да даде и това правомощие за сезиране на състави на ВКС и ВАС. Друг е въпросът, че липсата на тази възможност поражда съмнения относно равнопоставеността на изискването за неприлагането на закон, който противоречи на Конституцията, от една страна, и неприлагането на закон, който противоречи на международен договор или общопризнати норми на международното право, от друга.

В реш. № 11/2007 г. по к. д. №6/2007 г. КС добавя един важен щрих – решаващ състав не може да иска установяване противоречие на закон с международен договор, по който България е страна, но може в процеса на тълкуването на българските конституционни норми да потърси аргументация и подкрепа в международното право, което е задължително за България, или в общопризнатото международно право.

От гледна точка на участieto на българските съдилища в конституционното правосъдие като сезиращи субекти в заключение биха могли да се направят *de lege ferenda* следните предложения за подобряване на конституционната регламентация:

Първо, да се даде право на апелативните (евентуално и на окръжните) съдилища да сезират Конституционния съд, когато констатират противоконституционност на законови разпоредби в качеството им на приложимо право по конкретно дело. Да се обмисли въпросът дали това да се отнася само за закони, имащи отношение към основни права и свободи на гражданите. Така ще се осъществи доброто намерение сезирането на КС от съдилищата като правораздавателни органи да се превърне в работещ заместител на неуредената в Конституцията индивидуална жалба.

Второ, да се обмисли въпросът за разширяване на приложното поле за сезиране от решаващите състави за обявяване на противоречие на действащото право с международни договори, по които България е страна, или с общопризнатите норми на международното право. Липсва правна логика или изобщо някакво основателно правно съображение, за да се разделят двете групи хипотези – противоконституционност и противоречие с международното право. Принципно и недвусмислено трябва да бъде намерението на конституционния законодател и при двете да се постигне един и същ резултат – преустановяване действието на противоречащата законова

⁷⁶ Вж. по въпроса в критичен план П.Пенев, Я.Зартов. в:- Конституционно правосъдие, с.246.

норма. Противопоставянето на тези две групи хипотези създава съмнение по отношение на равнопоставеното прилагане на конституционния принцип за приоритет на международното пред вътрешното право.

Литература:

1. **Друмева, Е.** Конституционното правосъдие в системата на разделените власти, сб. Конституционният съд в демократичната държава.
2. **Карагьозова - Финкова, М.** Конституционните юрисдикции в новите демокрации от Европейския съюз, Софи-Р, 2009.
3. **П. Певев, Я. Зартов.** Конституционно правосъдие. С: Сиела, 2004.
4. **Радев, Д.** Конституционно правораздаване и конституционносъобразност, Съвременен право 1/1994.
5. **Танчев, Е.** Конституционният контрол в сравнителна и българска перспектива, сб. Юриспруденция 1997-2006 г.

За контакти:

Доц. д-р Пенчо Стоянов Певев, катедра „Публичноправни науки“ при Юридическия факултет на РУ „Ангел Кънчев“