

Необходимии промени в Закона за Конституционния съд, а защо не и цялостна нова редакция

проф. д-р Пенчо Пенев

Necessary amendments in the Constitutional court Act, or maybe a new edition: the paper examines actual problems in the application of the Constitutional Court Act. The practice of the Constitutional Court has several imperfections, some cases are not regulated precisely in the law, and there are some shortages in the regulation. Seven groups of regulation problems are analyzed and suggestions are made for their settlement. Some decisions of the Court are stated, as well as some solutions adopted in other states from the continental law family. In the end of the paper a proposition is made for a fundamental change in the structure of the Constitutional court Act, providing a Common part and special constitutional procedures for the different competences of the Court.

Key words: Constitutional Court, Act, Constitution

След повече от двадесетгодишно прилагане и няколко изменения и допълнения, Законът за Конституционния съд успя до голяма степен да изпълни предназначението си на пръв законов акт, подпомагащ подконституционно прохождането на конституционното правосъдие в Република България. За съжаление, все по-силно започва да се усеща неговата непълнота, непрецизно регулиране на важни хипотези, изобщо една недостатъчност, която изисква анализ и повдига въпроси за радикалната му промяна. Натрупаната практика на Конституционния съд също изисква това.

Конкретен повод за разсъждения по тази тема ми даде практическият казус относно тълкуването на чл. 6, ал. 2 от ЗКС по повод въстъпването в длъжност на новото попълнение конституционни съдии от есенната кампания на 2012г. за обновяване състава на Конституционния съд. Затова ще започна прегледа на проблемите на действащия закон с критика на посочения чл. 6, ал. 2.

1. Според чл. 6, ал. 2 ЗКС конституционният съдия полага клетва в едноседмичен срок от избирането или назначаването му в присъствието на председателя на Народното събрание, на президента и на председателите на Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Текстът създава представата, че присъствието на посочените лица е конститутивен елемент от въстъпването в длъжност – т. е. че неприсъствието, респективно демонстрираното несъгласие с избора, изразено вербално или с действие, може да повлияе по някакъв начин върху този акт. Подобно тълкуване на текста е напълно неприемливо, най-малкото поради следните две причини:

- Първо, „присъствието“ не е конституционно предвидено като задължителен елемент на въстъпването и не може законът да го урежда като възможно препятстващо обстоятелство, което да може да се противопостави на предходния легитимен и релевантен акт на избор или назначаване на конституционен съдия. Вторична ревизия на този акт под каквато и да е форма е недопустима по конституция.

- Второ, от гледна точка на теорията на правото въстъпването в длъжност е конкретен акт, в който участват два субекта - длъжностното лице, в случая конституционният съдия, и институцията - Конституционният съд. Недопустимо е вмешателство в този акт на трети лица. Той е силно формализиран, с елементи на ритуалност, единствено и само като част от образа и достолепието на институцията, иначе никой не може да има законов прерогатив да се намесва и да въздейства върху него.

Присъствието на президента, председателя на Народното събрание и председателите на двата върховни съда е една законова апликация, те са едно украшение на церемонията с цел да ѝ придадат тържественост и важност. Нищо повече. И ако това създава смут и се тълкува в смисъл на някаква задължителност, просто тази апликация трябва да отпадне от текста, а присъствието да се осъществява въз ос-

новата на утвърждаваща се практика, която да се превърне в традиция - и без това знаем колко ни липсват традициите такива, каквито ги има в утвърдените демокрации и които са много по-устойчиви и жизнени и от най-добрия закон.

Може и друго – текстът на чл. 6, ал. 2 ЗКС да се раздели на две части /изречения/, като в първата се установят изискването за встъпване в длъжност и институтивният седемдневен срок за това, а във втората се каже, че на церемонията присъстват президентът и важни представители на законодателната и съдебната власт, т. е. на тези, които са излъчили новите съдии. Така ще се отдели присъствието от участието, актът от церемонията, както впрочем би следвало да се тълкува и сега волята на законодателя. Необходимо е това да се каже в ЗКС по-ясно чрез друга композиция на текстовете в чл. 6 ЗКС.

Следващата група неудачни разпоредби на ЗКС, на които ще обърна внимание, бих определил като такива, които водят до затрудняване на достъпа до конституционно правосъдие. Става дума за чл. 17, ал. 3 и чл. 21, ал. 5 ЗКС⁹⁹.

2. Съгласно чл. 17, ал. 3 ЗКС „за решаване на спорове за компетентност исканията се правят само след обсъждане на предмета на спора между заинтересованите институции“. Това важи както при споровете за компетентност между Народното събрание, президента и Министерския съвет, така и за споровете за компетентност между органите на местно самоуправление и централните изпълнителни органи.

Изискването страните да са направили опит да разрешат спора помежду си без съмнение е резултат от доброто намерение на законодателя да предотврати намесата на Конституционния съд. Това изискване не е предвидено в Конституцията и затова първият въпрос, който може да се постави, е доколко то е конституционносъобразно. Конституционносъобразността му ще зависи от това доколко то съответства на замисъла на конституционния законодател, дали улеснява или затруднява предявяването на искането пред Конституционния съд. Считам, че чл. 17, ал. 3 ЗКС създава една ненужно обременителна процедура.

Първото затруднение е свързано със загубата на време. Страните трябва да осъществят контакт, да проведат преговори и ако не се споразумеят, да се обърнат към КС. Производството ще се удължи поне с още два-три месеца. Второ, не са изключени случаи, при които вместо да се стигне до смекчаване на противоречията, те ще се задълбочат. Трето, изискването местната власт да преговаря с централната изпълнителна власт до голяма степен обезсмисля идеята това правомощие да бъде защитник и гарант при реализиране на местното самоуправление, защото ясно е чии позиции биха били доминиращи при такива преговори и колко равнопоставени биха били те. Накрая, като четвърто, нека посочим и опасността незаинтересованата институция да симулира преговори и на практика да шиканира реализирането на конституционната възможност по чл. 149, ал. 1, т. 3.

Впрочем, тъй като в това въведено със ЗКС изискване виждам основната причина за липсата на дела за решаване на спорове за компетентност. Практиката на КС показва, че тромавата и създаваща условия за конфронтация процедура предизвиква заинтересованите страни да я заобикалят и да търсят защита чрез искане за тълкуване по чл. 149, ал. 1, т. 1 К. Разбира се, това е възможно само когато спорната компетентност е предвидена на конституционно ниво – тогава чрез тълкуване на съответния конституционен текст КС на практика ще реши един скрит спор за компетентност. Това се случи по конст. дело № 6/1994 г. – Конституционният съд разтълкува понятията „чужди войски“, „пребиваване“, „преминаване през територията на страната“, „военен характер“ и реши на практика потенциален спор за компетентност между МС и НС при упражняване на правомощия по конституция и според Закона за възду-

⁹⁹ По тези въпроси съм писал и в книгата си „Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие“. В този доклад проблематиката добива цялостен, завършен вид.

хоплаването и Закона за морските пространства, свързани с пребиваване и преминаване на чужди войски през територията на Република България.

Особено показателен е случаят, предмет на определение №26/1993 г., а после и на тълк. решение № 23/1998 г. на КС. Първоначално Министерският съвет отправи искане до КС за решаване на спор за компетентност между МС и президента по въпроса кой командва българската армия в мирно и във военно време. Конституционният съд прие искането и даде указание съгласно чл. 17, ал. 3 ЗКС страните да проведат преговори и сами да се опитат да решат спора. След изтичане на указания срок КС прекрати делото (опр. №26/1993 г.), тъй като страните не установиха контакт и не обсъдиха разрешаването на спора помежду си. Същият въпрос, но вече като искане за тълкуване на Конституцията, бе зададен на КС от група народни представители и с тълк. реш. №23/1998 г. по к. д. №14/1998г. КС отговори, че „президентът по смисъла на чл. 100, ал. 1 от конституцията е върховен главнокомандващ на въоръжените сили на Република България както във военно, така и в мирно време”.¹⁰⁰ По-красноречив пример за обременителния характер на изискването за предварително обсъждане и решаване на спор за компетентност едва ли би могъл да съществува.

Нека добавим накрая и това, че подобна по-бърза и ефикасна възможност не притежават общинските съвети, тъй като не са оправомощени субекти да искат задължително тълкуване на Конституцията. За тях алтернатива на процедурата по чл. 17, ал. 3 няма. Такава алтернатива няма и за останалите институции по чл. 149, ал. 1, т. 3 тогава, когато оспорената компетентност не е регулирана на конституционно ниво.

За да се „отпуши” функционирането на правомощието на КС да решава спорове за компетентност, трябва да бъде отменена разпоредбата на чл. 17, ал. 3 ЗКС. Намирам я впрочем не само за нецелесъобразна, но и за противоконституционна. С нея се въвежда изискване, което затормозява реализацията на една конституционно предвидена компетентност. Въвеждането в ЗКС на изискване за допустимост не произтича от точните смисъл и цел на конституционната разпоредба, нещо, което може да се каже например за всички изисквания за допустимост на тълкувателното правомощие, въведени с практиката на КС. Напротив, то е *contra legem* изискване, което осуетява бързината и нарушава равнопоставеността, две основни идеи, върху които почива разрешаването на всеки един спор за компетентност. Това особено много важи за споровете за компетентност между органите на местно самоуправление и централната изпълнителна власт. Изходът би могъл да бъде или обявяване на противоконституционност на разпоредбата на чл. 17, ал. 3, ако оправомощен субект сезира КС, или отмяната ѝ по законодателен ред от НС.

3. Следващият недостатък в ЗКС, също в материята, регулираща правомощието на Конституционния съд да решава спорове за компетентност, е липсата на регламентация на хипотезата на т. н. „негативен спор за компетентност”.

Като негативен спор за компетентност се обозначава хипотеза, при която компетентността съществува, пряко или косвено е регулирана нормативно, но не е посочен по достатъчно категоричен и ясен начин титулярът и от няколко възможни титуляри никой не желае да я упражнява. Съображенията за това нежелание могат да бъдат различни – от убедеността, че това не е в предмета на дейност на съответния орган до прагматични съображения, например поради необходимостта от значителни усилия, които изискват време, управленски ресурс или допълнителни финансови средства. Разбира се, в правовата държава е недопустимо една компетентност да не се упражнява, още повече, че това може да засяга важни права или интереси на отделни

¹⁰⁰ Вж. Сб. Конституционен съд. Юриспруденция 1991-1996г., С: Отворено общество, 1997г., с. 494, както и Сб. Конституционен съд. Юриспруденция, 1997-2006г., С: Отворено общество, 2011, с. 470.

граждани или на група граждани в национален или регионален мащаб. Липсва каквато и да било нормативна уредба на подобна хипотеза. Затова разсъжденията как би могла да се разреши тя са насочени към създаването на адекватна бъдеща уредба. Впрочем, и към момента като че ли има известен изход, но е необходимо едно по-разкрепостено тълкуване на Конституцията, което ще е на ръба на допустимото.

Като сезиращ субект при спор за компетентност може да бъде само някоя от спорещите страни. Предявяването на такъв спор от друг субект, например от т. нар. „универсални субекти“ по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, е недопустимо, защото ще доведе до навлизане в чужда сфера на компетентност, а това винаги е нарушаване на принципа за разделение на властите в хипотезата на чл. 149, ал. 1, т. 3. В случаите на негативен спор за компетентност, ако се съблюдава това изискване, резултатът ще бъде невъзможност такъв спор да бъде разрешен, тъй като никоя от страните не заявява спора, а това засяга нормалното функциониране на публичната власт, а вероятно и права и интереси на гражданите. Затова мисля, няма да бъде противоконституционно, ако само за този изключителен случай се допусне сезиране за решаване на спора за компетентност от някой от универсалните сезиращи субекти по чл. 150, ал. 1, които не са потенциални страни по спора. Особено това се отнася до групата народни представители, президента и главния прокурор, но защо не и до ВКС и ВАС, ако например в съдебната практика се натъкнат на случаи, при които от неупражняването на компетенциите са произлезли вреди за граждани или юридически лица.

При бъдещо изменение на Конституцията право да сезира Конституционния съд при негативен спор за компетентност в случаи, когато се засягат основни права и интереси на гражданите, би трябвало да се даде и на омбудсмана. В тези случаи, разбира се, като заинтересовани лица в конституционното производство трябва да се конституират всички възможни титуляри на нежеланата компетентност, за да могат да изложат съображенията си.

Досега в практиката на КС няма случай, при който да е заявен и решен негативен спор за компетентност. Причината е в липсата на адекватна регулация. Удачно е в бъдещо допълнение на ЗКС на тази хипотеза да се отдели специално място: хипотезите, които обхваща, възможните сезиращи субекти, действието на решението. Мисля, че конституционно изменение ще бъде необходимо само ако се предвиди право на омбудсмана да сезира КС при негативен спор за компетентност в случаите, когато това засяга основни права. Цялото останало регулиране може да бъде предмет само на ЗКС.

4. Другата разпоредба, която се отразява негативно върху достъпа до конституционно правосъдие, е предвидена в чл. 21, ал. 5 ЗКС: когато КС се е произнесъл с решение или определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания. Текстът страда от два недостатъка – лоша редакция и съдържателна нехомогенност. Така, както е редактирана, разпоредбата може да бъде тълкувана по два начина. Първият е, че тя обхваща само хипотезите на недопустимост, която може да бъде обявена с определение в края на първата фаза от разглеждане на делото, или с решение или определение, когато основанието за недопустимост е възникнало или е открито по-късно, през втората фаза от разглеждането на делото. Такова тълкуване е възможно вследствие логичното построение и употребата на членуваната форма „недопустимостта“. Ако се тълкува така текстът, извън приложния му обхват ще останат решенията на КС, с които той се произнася по съществото на конституционния спор, включително когато отклонява или отхвърля искането. И ако това редакционно несъвършенство може да се поправи чрез едно изправително тълкуване, неотстраними засега са недостатъците на разпоредбата от гледна точка на предметното ѝ съдържание. Това предметно съдържание обхваща твърде голям брой възможни хипотези, които не могат и не

трябва да се третират еднакво. Нека ги посочим. Недопустимо е повторно искане, когато:

- Искането е уважено;
- Искането е отхвърлено по същество;
- Искането е отхвърлено поради невъзможност да се формира мнозинство;
- Искането е отклонено поради липса на компетентност на КС;
- Искането е отклонено като недопустимо поради липса на редовен сезиращ субект;
- Искането е отклонено като недопустимо поради изтекъл срок, в който е трябвало да се изпълнят указанията на КС във връзка с уточняване на предмета на искането.

Шест възможни хипотези и предвидена в закона една-единствена еднотипна последица – невъзможност да се правят нови искания по същия предмет. Дори и без особено вглеждане и анализ е ясно, че за част от посочените хипотези указаната в закона последица е крайно неподходяща. Ще се спра само на няколко от посочените по-горе хипотези, за които считам, че непременно трябва да има отделна и различна регламентация на последиците:

а. Първата, това е хипотезата, при която КС е приел, че не е компетентен и е отхвърлил искането като недопустимо. Такъв случай имаше по няколко дела, по които искането бе отклонено като недопустимо, тъй като ставаше дума за обявяване противоконституционност на закони, които са заварени от Конституцията. След известно време и след като КС измени практиката си, приемайки, че е компетентен да се произнася за противоконституционност и на заварените от Конституцията закони, той се позова на чл. 21, ал. 5 и отхвърли като недопустимо искане с предмет, който е идентичен с вече отклонено искане съобразно старата практика. Оказва се, че правилото на чл. 21, ал. 5 е до такава степен надценено и формализирано, че преодолява разумния довод, че с промяна на практиката на съда пътят за оспорвания по заварени закони е открит. Отхвърлени на впоследствие оказало се погрешно формално правно основание искания трябва да бъдат допуснати след промяната в практиката. Промяната в практиката трябва да е относима към всякакви искания, вкл. и недопуснати, защото това е правилната позиция, защото промяната в практиката по презумпция е вярното, точното и последното разбиране на КС, то коригира предходни неправилни позиции на КС относно допустимостта /не става дума за произнесени решения по същество/. И ако вече, както е в случая, се счита, че неправилно искането е било отклонено поради липса на компетентност, то трябва да бъде прието и разрешено съобразно новото разбиране на КС. Подобна хипотеза трябва да бъде отделена от общата норма на чл. 21, ал. 5 и да бъде регулирана самостоятелно.

б. Още по-проблемно е позоваването на чл. 21, ал. 5, когато искането е отхвърлено поради липса на абсолютното мнозинство от 7 гласа, необходими за уважаването му. При това често пъти решението се взема с шест на пет или шест на четири гласа в полза на уважаването на искането. Това засилва усещането за недобро регулиране, а защо не и за известна несправедливост. В тези хипотези недопускането на повторно искане с идентичен предмет е твърде голяма санкция. Тя обвързва не само сезиращия субект по конкретното дело, а и всички други, които биха повдигнали същия конституционен спор. А този конституционен спор, няма съмнение, остава нерешен с всички произтичащи от това недобри последици: въпреки отклоненото искане, прилагането на този текст от закона е силно разколебано; лишени са други сезиращи субекти със своя, може би и по-добра аргументация да повдигнат отново въпроса; ако законът е наистина лош, продължава да произвежда неблагоприятни последици; не може да се реагира и при евентуална последваща промяна в житейската, икономическа, социална или политическа обстановка, която подсилва тезата за противоконституционност.

Мисля, че би било разумно в тези случаи да се даде безусловна възможност на всички останали субекти по чл. 150 да могат да повторят искането със свои съображения и правни доводи – включването на още един сезиращ субект е индикация за реален проблем и нека КС да има повод да направи повторен анализ относно противоконституционността, вземайки предвид и новите съображения за това. Право да сезира КС с ново искане по същия предмет не би трябвало да се отрича и на първоначалния искател, но след изтичането на определен срок, примерно не по-малък от една година. Ако и тогава искателят настоява за противоконституционност, не трябва на формално основание да му се отказва конституционна защита. Отхвърлителното решение поради липса на абсолютно мнозинство не решава спора по същество, не формира сила на пресъдено нещо по предмета на конституционното дело, която да бъде реална юридическа пречка за ново сезиране на КС.

В чисто практически план ще добавя това, че отхвърлителните решения на Конституционния съд поради липса на абсолютно мнозинство за произнасяне на валидно решение са сравнително малко на брой, но са твърде важни по естеството на своя предмет. Почти всички решения, постановени без очертано решаващо мнозинство, се отнасят до конституционни спорове, свързани с функционирането на основни права и свободи на гражданите. Това обстоятелство прави още по-значима нуждата от преосмисляне на съществуващата нормативна уредба. Ето няколко убедителни примера: с реш. №3/1997 г. по к. д. №31/1996 г. КС отхвърля искане за противоконституционност на текстове от Закона за банките, за които се твърди, че налагат дискриминационни ограничения (5: 6 гласа); с решение №4/1999 г. по к. д. №31/1998 г. КС отхвърли искане за противоконституционност на разпоредба от Закона за застраховането, с която се изключва обжалване при административен отказ за издаване на разрешение за извършване на застрахователна дейност (6: 6 гласа); с решение №4/2001 г. по к. д. №15/2000 г. КС отхвърля искането за обявяване на противоконституционност и противоречие с международното право на текст от Закона за чужденците в Република България, с който се отказва съдебен контрол по отношение на наложени принудителни мерки (6: 6 гласа); с решение №1/2007 г. по к. д. №9/2006 г. КС отхвърли искане за противоконституционност на текст от НК, с който се предвижда замяна на наказанието „поправителен труд“ и „задължително заселване“ с пробация (6: 6 гласа); с решение № 4/2007 г. по к. д. №10/2006 г. КС отхвърли искане на омбудсмана за противоконституционност на текст от Закона за топлофикацията поради нарушение на чл. 56 от Конституцията (6: 6 гласа); с решение №1/2009 г. по к. д. №5/2009 г. КС отхвърли искане за противоконституционност на предвидената в ЗИНП смесена избирателна система (6: 6 гласа); с решение № 12/2003 г. по к. д. №3/2003 г. КС отхвърли искане за противоречие с международното право на разпоредби от Закона за вероизповеданията (6: 5 гласа). Всички посочени решения са по конституционни дела, отнасящи се до права и свободи на гражданите, и както се вижда, отхвърлянето на искането поради липса на мнозинство без произнасяне по същество и без право на повторност едва ли е най-доброто решение. Разбира се, не одобрявам като изход от ситуацията намаляването на конституционното изискване за абсолютно мнозинство при вземане на решенията или възприемането на конструкцията за по-тежкия глас. Считаю само, че е допустима повторност при определени условия, без да се ревизира иначе изискването за абсолютно мнозинство, което е свързано с институционалната легитимност на Конституционния съд, тъй като става дума за преодоляване на акт на висшия законодателен орган.

Бъдеща промяна в ЗКС налага съобразяването на посочените по-горе две групи хипотези, което е свързано с диференцирането им спрямо общия режим, предмет на чл. 21, ал. 5 ЗКС.

в. Освен специфична регулация на посочените две групи хипотези, необходима е също така и допълваща разпоредба в чл. 21, с която да се каже изрично, че отклонено като недопустимо искане поради неизпълнени указания на КС или поради не-

отстранява нередовност на сезиращия субект не преклудира възможността да се предяви ново редовно искане по същия предмет.

г. Има правомощия, по отношение на които чл. 21, ал. 5 е принципно неприложим поради спецификата им. Например при отхвърлено искане за обявяване противоконституционност на партия или сдружение. Предметът на повторното искане остава същият, но то няма да бъде недопустимо, ако след постановяване на отхвърлителното решение на Конституционния съд партията или сдружението започнат да извършват противоконституционни действия.

Изобщо, в този му еkleктичен вид чл. 21, ал. 5 трябва да престане да съществува и на негово място да се уредят своеобразно всички специфични хипотези.

5. Неудачно е, струва ми се, и регулирането в ЗКС на последиците от решение, с което се обявява противоконституционност на закон. Първо, чл. 22, ал. 4 е с неоправдано стеснен обхват, тъй като се отнася само до неблагоприятните правни последици, възникнали при обявяване противоконституционност на закон. Удачно е да се добавят случаите за уреждане на правните последици, възникнали при прилагане на закон, обявен за противоречащ на международните договори, по които България е страна. Отговорно да уреди тези неблагоприятни последици ще бъде НС, което е приело закона и ратифицирало международния договор – предполага се, че при ратификацията, проверявайки международния договор, то е трябвало да установи несъответствията с разпоредби от вътрешното право, които му противоречат. Второ, текстът на разпоредбата на чл. 22, ал. 4 трябва да се формулира така, че да се създаде някакъв механизъм за изпълнение – например предвиждането на срок, в който да се предприемат съответните действия, и ако това не стане, пострадащото лице да може да упражни пряк иск за обезщетение срещу държавата. Би могло срокът да се определи от закона, например до една година, или за всеки случай поотделно според характера на вредните последици с решението на КС. Би могло да се помисли и по това, дали защитният механизъм по чл. 22, ал. 4 да не се предвиди само по отношение действия на закон, обявен за противоконституционен или противоречащ на международното право, който засяга основни права и свободи на гражданите. Така приложното поле на чл. 22, ал. 4 ще се ограничи до най-важните случаи на предизвикани вредни последици и ще подчертае защитната функция на КС при обявяване на противоконституционност или международноправна нетърпимост на съответния закон.

6. Струва ми се, че в ЗКС трябва да се приеме разпоредба, поясняваща правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 4 К – да се произнася по съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им. Тя трябва да е в смисъл, че изпълнявайки правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 4, КС проверява съответствието с Конституцията на международния договор в неговата цялост, независимо от направените оспорвания и изтъкнатите съображения. Това произтича от смисъла на правомощието и цели осигуряване на безпротиворечивост на целия договор с Конституцията. Подобна уточняваща компетентността на КС разпоредба вече има в закона – чл. 22, ал. 1, който предвижда, уточнявайки правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 2, че съдът не е ограничен с посоченото в искането основание за несъответствие с Конституцията. Така ще се предотврати конфузна ситуация на констатирано по-късно противоречие на ратифицирания договор с Конституцията.

7. Последният въпрос, по който сегашната уредба в ЗКС се нуждае от промяна, е относно допустимите доказателства в конституционния процес. В редица текстове ЗКС забележимо фаворизира писмените доказателства: в чл. 17 се казва, че към исканията до КС се прилагат писмени доказателства, в чл. 18, ал. 2 – че заинтересованите страни представят становища и писмени доказателства, в чл. 20, ал. 1 – че КС може да изиска допълнително писмени доказателства. Внушението на законодателя е оказало въздействие и върху КС, който както в практиката си, така и изрично в

чл. 29 от приетия от него ПОДКС приема, че „в производството пред КС са допустими само писмени доказателства, с изключение на случаите по чл. 23 ЗКС“. Това престараване изглежда странно, защото влиза в противоречие със самия ЗКС. Последният допуска като доказателства наред с писмените, върху които наистина наляга, още изготвянето на експертни заключения, допуска и разпит на експерти. В чл. 21, ал. 4 ЗКС се казва, че като прецени, че събраните доказателства са достатъчни, съдът се произнася с решение. Не ограничава никъде вида на събраните доказателства. Конституционният съд тълкува чл. 23, ал. 4 не като акцент, а като изключителна хипотеза, в смисъл, че само в производство по обвинение срещу президента са допустими всички видове доказателства. Мисля, че подобно тълкуване е необосновано. Не може Конституционният съд да бъде препятстван да събира всички видове доказателства в конституционния процес. Посочването на възможност КС да събира всички видове доказателства при обвинения срещу президента не е оправдано с някаква извънредна изключителност, а само поставя акцент върху пълнотата на защитата, която му се осигурява – наред с правото на адвокат и правото на лично присъствие и обяснение. Няма причина например КС да може да събира всички видове доказателства по едно „политическо“ дело, каквото е обвинението срещу президента, а да му е забранено това от закона, когато разглежда друго „политическо“ дело и изследва например въпроса за забраната на политическа партия или сдружение поради противоконституционност.

Конституционното правосъдие се осъществява в рамките на процес, който по принцип е възможно най-свободен и приспособим спрямо характера на делото и страните, които участват в него. Налагането на критерии, правила и забрани, включително по отношение вида на доказателствата, ще се опита да го облече в униформа, която няма да му е нито по мярката, нито по вкуса. А и нали в крайна сметка самият Конституционен съд решава кои доказателства са относими и допустими по всяко конкретно дело, кому е нужно самоограничението, което си налага в ПОДКС. И все пак, за да няма колебание, може би е добре в ЗКС да се запише изрично, че при упражняване на всички свои компетенции КС не е ограничен в събирането на доказателства и в допустимостта на доказателствените средства.

8. Накрая непременно трябва да напомня виждането си¹⁰¹, че ЗКС се нуждае от цялостна преработка, не само за да отстрани посочените дотук и проявени вече в практиката недостатъци, но и за да обособи в себе си няколко самостоятелни раздела, в които да регулира функционирането на най-важните компетентности на Конституционния съд¹⁰².

Намирам за наложително обособяването на следните самостоятелни раздели (или глави) в Закона за КС: за упражняване на тълкувателното правомощие; за упражняване на правомощието за обявяване противоконституционност на закон и несъответствието на закон с международен договор, по който България е страна; произнасяне по оспорени избори; спорове за компетентност; реализиране отговорността на президента; обявяване на политически партии и сдружения за противоконституционни. В тези раздели (глави) трябва да се специфицират правилата относно обхвата на съответното правомощие, сезиращите субекти, условията за допустимост, действието на решението. По този начин българското конституционно правосъдие

¹⁰¹ Вж. Пенев, П. Проблеми на нормативното регулиране на правомощията на КС. - Общество и право, бр. 7, 2011г., с. 25 и сл.

¹⁰² Добър пример в тази насока е Испания, която в своя Органичен закон №2 от 03. 10. 1979 г. за Конституционния съд обособява няколко основни раздела със специфични правила за упражняването на главните правомощия на Испанския конституционен трибунал: обявяване на противоконституционност; искане за конституционна защита, вкл. под формата на конституционна жалба; решаване на конституционни спорове – между държавата и автономните общности, между отделни автономни общности, както и конституционноправни спорове между органи на държавата, Вж. Испания Конституция и публичноправно законодателство, С: Изд. Век 22, 1992г., с. 59.

ще получи една достатъчно детайлна, задълбочена, целенасочена и адекватна законова регламентация. Разбира се, в Закона ще се запази т. нар. „обща част“, в която ще се дадат общозначимите и общовалидни правила на конституционното правосъдие, и която ще важи относно упражняването на всички правомощия на Конституционния съд.

ЛИТЕРАТУРА:

- [1]. Испания. Конституция и публичноправно законодателство. С., 1992г.
- [2]. Конституционен съд. Юриспруденция 1991-1996г. С., 1997.
- [3]. Конституционен съд. Юриспруденция 1997-2006г. С., 2010.
- [4]. Пенев, П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. Проблеми и перспектива. С., 2013.
- [5]. Пенев, П. Проблеми на нормативното регулиране на правомощията на КС. - Общество и право, бр. 7, 2011г.

За контакти:

Проф. д-р Пенчо Стоянов Пенев, професор по Конституционно право в РУ „Ангел Кънчев“, катедра „Публичноправни науки“.