

РОЛЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД ЗА ЗАЩИТА НА ПРАВАТА НА ЧОВЕКА¹

Райна Георгиева²

Резюме: Днес в Европа действа сложна система за закрила на правата въз основа на различни правни източници и съответно различен ред за отстояването им, но с общ конституционноправен корен. Каталогът с правата в конституциите е послужил за вдъхновение на авторите на международните актове в областта на правата на човека, а при изготвянето на нова конституция обикновено законодателят се обръща към международните стандарти в областта на правата на човека. Конституционните съдилища участват в утвърждаването и създаването на международните стандарти в областта на правата на човека чрез практиката си. Сезиранията през последните 30 години, измененията и допълненията на глава осма от Конститу-

цията и практиката на Конституционния съд на Република България показват, че той има роля като съд по правата на човека. Същевременно системата за конституционно правосъдие би могла да се подобри, като се улеснят редовните съдилища при прякото и непосредствено прилагане на Основния закон по дела. Една от възможните мерките за оптимизация е свързана с правното образование в областта на закрилата на правата и достъпа до научната правна литература в услуга на практикуващите юристи.

Ключови думи: конституционни съдилища, човешки права, международни стандарти, контрол за конституционност, Европейски съд по правата на човека, пряко прилагане

Преди всичко бих искала да Ви благодаря за възможността да съм днес тук с Вас и да допринеса, макар и с малко, към дискусията за огромната значимост на правата на човека като правна дисциплина и като практика. Благодарна съм на колегата Мария Петрова, с която ни свързва катедрата „Конституционноправни науки“, за предложението да бъда поканена. Ще се радвам да видя как идеята на проекта израства до въвеждането на „Права на човека“ като задължителна дисциплина не само за студентите по право, но и за магистратите и държавните служители. Бидейки факултативен предмет днес, правата като че ли не се ползват с нужната тежест в правосъзнанието на всеки – не само юрист, не само държавен служител, но и на всеки гражданин.

В следващите минути ще Ви ангажирам с кратко изложение за ролята на Конституционния съд за защита на правата на човека. Презентацията ще се спре на ролята на един

¹ Докладът е представен на проведената на 28–29 април 2022 г. в Нов български университет конференция „Обучението по права на човека: между теорията и практиката“, организирана в рамките на проекта „Засилване на националния капацитет за изпълнение на решенията на ЕСПЧ“, който се изпълнява по Норвежкия финансов механизъм от Дирекция „Процесуално представителство на Република България пред Европейския съд по правата на човека“ към Министерството на правосъдието.

² Доктор по конституционно право, главен експерт в Конституционния съд на Република България, ел. поща: raina.georg@gmail.com

конституционен съд за утвърждаването и създаването на международните стандарти в областта на правата на човека. Следва очертаване на ролята на Конституционния съд на Република България като съд по правата на човека. В заключителната част ще се спира на ползата от включването на конституционното правосъдие и права в образователните програми.

1. Въведение

Конституцията еволюира от политическа декларация до юридически акт, основен и върховен закон, до обществен договор, противопоставим на всички държавни органи, организации и лица именно след включването в нея на каталог с правата и осигуряването на достъп до съд, пред който лицата да защитят своите права. Днес закрилата на основните права е аспект на върховенството на конституцията.

Международната закрила на правата на човека и засиленото въвеждане на конституционно правосъдие имат общ генезис. И двете следват периоди на грубо погазване на правата, каквито са Втората световна война и действието на тоталитарните режими. И двете са родени в стремежа за създаване на мир и демокрация чрез право, за предотвратяване веднъж и завинаги на възможността за повтаряне на ужаса на Холокоста, на жестокото погазване на правата на политическите опоненти или на малцинства от силните на деня, на произвола, облечен в закон.

Същите фактори, които са дали тласък на конституционализма в полза на закрилата на правата в средата на XX век на национално равнище и съответно на широкото въвеждане на контрол за конституционност, дават началната искра на процесите, довели до учредяването на Съвета на Европа (СЕ) и на Европейския съюз (ЕС).

Днес в рамките на европейското правно пространство, като под европейско разбирам принадлежащо към Европа на СЕ и Европа на ЕС, е развита сложна система за закрила на основните права въз основа на различни правни източници и съответно различен ред за отстояването им в случай на нарушения пред съд. Общото за цялата система е, че тя е повлияна съществено от достиженията на конституционното право на национално ниво, служи си с конституционноправни реторика и почива на конституционноправни принципи като този за върховенството на правото.

2. Ролята на един конституционен съд по утвърждаване и създаване на международните стандарти в областта на правата на човека

Ролята на един конституционен съд при утвърждаване и създаване на международни стандарти в областта на правата на човека се проявява веднъж въз основа на самата конституция и втори път чрез практиката му.

Връзката на конституцията като нормативен акт от най-висш порядък в националната правна система с международното право в областта на правата е двустранна. От една страна, изготвянето на международни актове почива на националния опит и на споделените от държавите съдоговорителки конституционни ценности. От друга, при изготвянето на проект или при изменението на конституция експертите се обръщат към световните стандарти и добри практики в областта на правата. Достатъчно е само да се сравнят конституциите на държави – страни по Европейската конвенция по правата на човека (ЕКПЧ или Конвенцията), изготвени през последните 30 години, за да се забележи прилика между разпоредби, засягащи основните права на човека, с норми на Конвенцията и протоколите към нея, особено правото на живот, на свобода и сигурност, правото на справедлив процес³.

³ Вж. например чл. 27–34 от Конституцията на Република Сърбия, чл. 25–34 от Основния закон на Албания, чл. 38 от Турската конституция, чл. 22–25 и чл. 28–29 от Конституцията на Хърватия, чл. 25–29 от Конституцията на Косово, чл. 10–14 от Конституцията на Република Северна Македония.

Връзката между конституционното и международното право в областта на правата на човека се осъществява и чрез дейността на конституционните съдилища. Те осъществяват предварителен контрол за конституционност до ратификацията на международните договори и последващ контрол за съответствието на законодателните актове не само с международните договори в областта на правата, сред които с най-емблематично значение е ЕКПЧ. Така се осигурява безпротиворечива, ясна и предвидима регламентация в областта на правата, което на свой ред се отразява на ефективността на правната закрила.

Конституционните съдилища имат водеща роля по утвърждаването на юриспруденцията на ЕСПЧ, тъй като тълкуват конституционните права и свободи в светлината на ЕКПЧ, така както е разяснена от Съда. В някои европейски държави изискването за съответстващо на международните договори в областта на правата тълкуване е закрепено на конституционно ниво. Такъв е примерът с чл. 10.2 от Испанската конституция и чл. 20 от Румънската конституция.

Чрез диалога си с ЕСПЧ европейските конституционни юрисдикции допринасят за развитието на обща конституционна доктрина и европейска правна култура⁴. Голяма част от съдилищата цитират или отчитат важността на практиката на ЕСПЧ⁵. На свой ред и ЕСПЧ отчита практиката на националните съдилища, когато изследва произнасянето на национална конституционна юрисдикция по конкретно дело и търси наличието на „европейски консенсус“ по даден въпрос. Дори да има различие във виждането на един конституционен съд и ЕСПЧ по повод на конкретно право, в крайна сметка водещ в повечето случаи е стремежът за прилагането на по-високия стандарт и осигуряването на по-голяма закрила на индивидуалните права. Като съдилища, пред които се търси закрила на права, конституционните юрисдикции подлежат на преглед за съответствие с чл. 6 от Конвенцията⁶.

Наред с това по повод на правата в рамките на СЕ действа мрежа за неформален диалог между конституционните съдилища чрез Европейската комисия за демокрация чрез право, позната като Венецианска комисия, и мрежа на висшите съдилища. Чрез тях се осъществява обмен на информация за практиката по прилагането на ЕКПЧ⁷ и националните стандарти, включително конституционни, в областта на индивидуалните права. Така допълнително един конституционен съд може да участва в развитието на стандарти в областта на правата.

3. Конституционният съд като съд по правата на човека

Данните за най-често упражняваното правомощие създават впечатлението, че „специалитетът“⁸ на Конституционния съд на Република България е абстрактният нормен контрол за конституционност по искане главно на народните представители. Статистическите данни за дейността на българската конституционна юрисдикция⁹ показват, че делата, образува-

⁴ Така в Machacek, R. (1994). *Austrian Contributions to the Rule of Law: the Constitutional Court, the Administrative Court, European Perspectives*. Germany: N. P. Engel, 52.

⁵ De Visser. (2014). *Constitutional Review in Europe: a Comparative Analysis*. Portland, USA: Bloomsbury, 429.

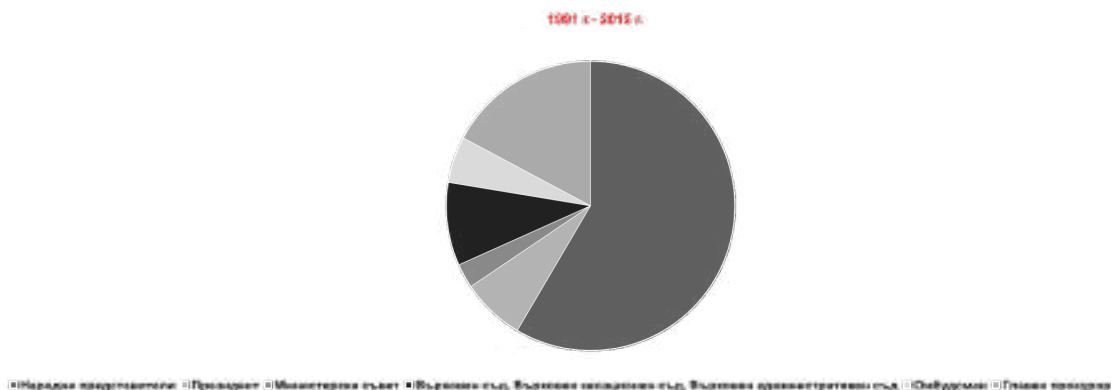
⁶ Напр. решението по делото *Ruiz-Mateos vs Spain* по жалба № 12952/87, вж. Application/Requête No. 12952/87. HUDOC [online] [viewed 19.04.2020]. Available from: <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf?library=ECHR&id=001-83260&filename=RUIZ-MATEOS%20v.%20SPAIN.pdf>.

⁷ *Superior Court Network* [online]. [viewed 19.04.2022]. Available from: <https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/network&c>.

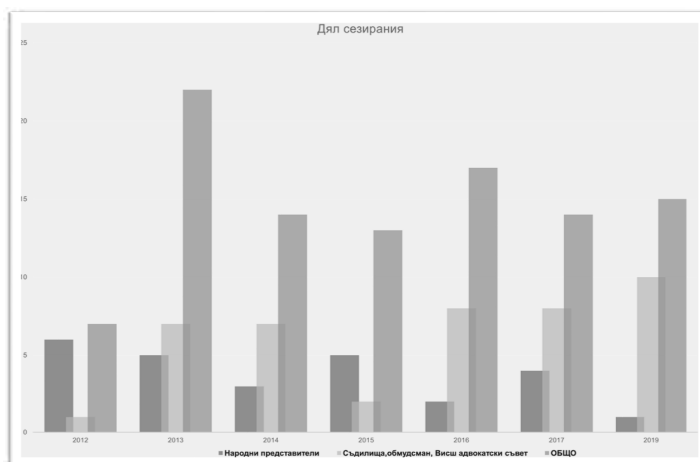
⁸ Така Фаворьо нарича най-характерното за даден съд правомощие. Вж. Фаворьо, Л. (2002). *Конституционните съдилища*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 40.

⁹ Съставен въз основа на информацията в сборниците с решения и определения на Конституционния съд

ни по инициатива на парламентарните малцинства в различните легислатури през годините, са значително повече в сравнение с тези, започнали по инициатива от другите сезиращи субекти. Между 1991 г. и 2015 г. сумарно най-големият процент дела са по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (278 дела) и са образувани от народни представители (214 от общо 347).



Отчитането на исканията по години очертава по-различна картина. Действително до 2012 г. включително най-активният сезиращ субект са народните представители. След 2013 г. обаче се откроява ясна тенденция за намаляване на броя на исканията от парламентарното малцинство за сметка на увеличаване на сезиранията от омбудсмана, органите на съдебната власт и Висшия адвокатски съвет. Така например за 2012 г. от общо 7 производства 6 са образувани по искане на народните представители и едно по искане на омбудсмана. За 2019 г. Конституционният съд на Република България е сезиран веднъж от народни представители (к.д. № 4/2019 г.) от общо 15 дела за годината. За същата година Конституционният съд е образувал дела по 4 искания на омбудсмана, 4 на ВАС или ВКС (състав или пленум), 2 по искане на Висшия адвокатски съвет, 2 по искане на президента и 1 по искане на Министерския съвет.



Горната статистика демонстрира тенденция за засилване на вниманието към закрилата на основните права и съответно на процента конституционни дела, образувани по повод

от издателство „Проф. Марин Дринов“, сборниците „Конституционен съд. Юриспруденцията 1991–1996“ и „Конституционен съд. Юриспруденцията 1997–2006“ на изд. „Отворено общество“, както и информацията на интернет страницата на Конституционния съд.

на конституционно защитимите права на гражданите за сметка на конфликтите между публичните институции. Като проекция на тази тенденция би могло да се интерпретира и прогресивното разширяване на кръга на сезиращите субекти по чл. 150 от Конституцията с изменението и допълнението от 2006 г. и 2015 г., когато сред тях бяха включени омбудсманът и Висшият адвокатски съвет. Естествено продължение на тази тенденция би било осигуряването на достъп на гражданите до конституционно правосъдие чрез всеки съд.

Конституционните основания, които са били разглеждани в практиката на Конституционния съд, както и на решенията, с които нормативни актове на законодателя се приемат за противоконституционни, показват, че пазителят на Българската конституция е посветил съществен дял от дейността си на гарантирането на конституционно установените права и свободи¹⁰. От 437 решения на Конституционния съд в АПИС например 154 съдържат израза „права на човека“, а 223 „конституционни права“. Над 133 акта на Конституционния съд на Република България обсъждат права по ЕКПЧ.

У нас, както в теорията¹¹, така и в практиката¹², се приема, че Конституционният съд следва да тълкува и прилага Конституцията на Република България в съответствие с ратифицираните, обнародвани и влезли в сила за страната ни международни договори в областта на правата и практиката на призиваните да ги тълкуват юрисдикции. Така например в Решение № 2/1997 г. по к.д. № 15/1997 г. относно съответствието на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства с Конституцията на Република България съдът приема, че „материята на правата на човека има общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите страни по ЕКПЧ, и са норми на европейския обществен ред“, поради което тълкуването на разпоредбите, засягащи основните права, следва да е съобразено във възможно най-голяма степен с нормите на ЕКПЧ. В част от актовете си Конституционният съд обсъжда засягането на права в светлината на международни актове, макар и да е сезиран само по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията¹³.

4. Възможност за оптимизация на защитата на правата на човека чрез включване на конституционното правосъдие и права в учебните програми като задължителна дисциплина

Възможността за непосредствено прилагане на Конституцията, респективно отстояване на конституционните права и свободи от отделни съдебни състави, е повод за продължителна дискусия, особено по повод на формулировката на разпоредбата на чл. 15 от Закона за съдебната власт¹⁴, която създава факултативна форма на контрол и гласи: „*Когато прецени, че закон противоречи на Конституцията на Република България, съдът уведомява Върховния касационен съд или Върховния административен съд, а прокурорите и следователите – главния прокурор*“.

В реч, произнесена в чест на 16 април – Деня на Конституцията, председателят на Конституционния съд, д-р Павлина Панова, потвърждава, че функцията да се произнася по

¹⁰ Друмева, Е. (2018). *Конституционно право: Пето допълнено и преработено издание*. София: Сиела, 614–615.

¹¹ Танчев, Е., съст. (2002). *Основни права на човека*. София: УИ „Св. Климент Охридски“, 35.

¹² Вж. например Решение № 15/ 2010 г. по к. д. № 9 / 2010 г., Решение № 3/2011 г. по к.д. № 19/2010 г., Решение № 1/ 2012 г. по к.д. № 10/2011 г.

¹³ Вж. например Решение № 11/1998 г. по к.д. № 10/1998 г.

¹⁴ Закон за съдебната власт (ЗСВ), Обн. ДВ, бр. 64 от 07.08.2007 г., посл. изм. и доп., ДВ, бр. 32 от 26.04.2022 г.

съответствието на законите с Конституцията се отнася и до всички съдилища и че „когато съдиите обръщат поглед към Конституцията, това трябва да бъде поощрявано“¹⁵.

Същевременно липсва достатъчно подкрепяща практиката учебна и научна литература. В курсовете по конституционно право на двамата професори, чиито учебници служат за основа при преподаването на конституционно право през първите десетилетия от приемането на Конституцията – Борис Спасов и Стефан Стойчев¹⁶, не се отделя внимание на този конкретен практически въпрос, като от текста може да се заключи по-скоро, че е невъзможно съдилищата да прилагат пряко Конституцията.

Все още малцина хабилитирани автори решително подкрепят възможността отделни съдебни състави да приложат пряко норма на Конституцията. Проф. Танчев отбелязва, че съдилищата „следва да приложат конституционния текст вместо закона или подзаконовия акт, който не детайлизира конституционната уредба и не произтича от нея“¹⁷. Проф. Пенев споделя, че „когато съответната конституционна разпоредба е с конкретно регулативно действие, покриващо обхвата на обществените отношения, регулирани от съответната законова разпоредба“¹⁸, съдилищата могат да упражнят контрол за конституционност върху законова разпоредба, влязла в сила след Конституцията от 1991 г.

За да се поощрят съдиите да прилагат Конституцията и да отстояват конституционните права, би могло да се предвиди включването на такава дисциплина в програмата на Националния институт по правосъдие, както това е сторено в Италия¹⁹ например. Конституционното правосъдие и права биха могли да залегнат в задължителния план за обучение на студентите по право и на служителите в държавната администрация. Това би могло да спомогне за промяна на правната култура в посока към надскачане на легицентричния подход, при който за правата се съди само по законовите разпоредби и буквата на закона. Време е образованието по право да догони еволюцията на правото.

Библиография

Друмева, Е. (2018). *Конституционно право: Пето допълнено и преработено издание*. София: Сиела.

Пенев, П. (1998). За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. *Правна мисъл*, бр. 2, 27–35.

Пенев, П. (2022). За прякото действие на конституционните разпоредби – проявни форми и реализация. *Електронно издание Lex.bg* [онлайн], 14.02. [прегледан на 20.04.2022]. Достъпен на: <https://news.lex.bg/непосредствено-действие-на-конститу/>.

Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела.

Танчев, Е. (1999). *Конституция на Република България. Коментар*. София: Сиела.

¹⁵ Съдия Павлина Панова, председател на КС: „Всеки съд е в правото си да прилага пряко Конституцията и всеки съдия да сезира за закони, които ѝ противоречат“. *De Fakto* [онлайн], 20.04.2022 [прегледан на 23.04.2022]. Достъпен на: <https://defakto.bg/2022/04/20/павлина-панова-председател-на-кс-всек/>.

¹⁶ Стойчев, Ст. (2002). *Конституционно право*. София: Сиела, 33.

¹⁷ Танчев, Е. (1999). *Конституция на Република България. Коментар*. София: Сиела, 39.

¹⁸ Пенев, П. (1998). За прякото действие на конституционните норми в дейността на Конституционния съд и съдилищата. *Правна мисъл*, бр. 2, 27–35 и Пенев, П. (2022). За прякото действие на конституционните разпоредби – проявни форми и реализация. *Електронно издание Lex.bg* [онлайн], 14.02. [прегледан на 20.04.2022]. Достъпен на: <https://news.lex.bg/непосредствено-действие-на-конститу/>.

¹⁹ Видно от програмите за обучение на сайта на Училището за магистратурата (Scuola Superiore della Magistratura): Scuola Superiore della Magistratura.

- Танчев, Е., съст. (2002). *Основни права на човека*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- Фаворьо, Л. (2002). *Конституционните съдилища*. София: УИ „Св. Климент Охридски“.
- De Visser (2014). *Constitutional Review in Europe. A Comparative Analysis*. Portland, USA: Bloomsbury.
- Machacek, R. (1994). *Austrian Contributions to the Rule of Law: the Constitutional Court, the Administrative Court, European Perspectives*. Germany: N. P. Engel.

THE ROLE OF THE CONSTITUTIONAL COURT FOR THE PROTECTION OF THE HUMAN RIGHTS

Rayna Georgieva²⁰

Abstract: Today in Europe there is a complex system of protection of individual rights based on different sources of law and respectively with a different procedure for their defense, but with common constitutional legal root. The “catalogue” of basic rights in constitutions served as inspiration for the drafters of the International act in the field of human rights, whilst in the constitutional legislative process usually the legislator turns to the established International Human Rights Standards. Constitutional courts participate in the promotion and development of human rights standards through their case-law. The references in the past 30 years, the amendments of chapter eight of the Consti-

tution and the case-law of the Constitutional court of the Republic of Bulgaria show that it has a roles as human rights court. However, the system of constitutional review could be improved with the facilitation of the ordinary courts in the direct application of the Basic law on cases. One of the possible measures is the legal education in the field of human rights protection and the availability of scientific legal publications in service of the practicing lawyers.

Keywords: constitutional courts, human rights, international standards, constitutional review, European Court of Human Rights, ordinary courts, direct application

²⁰ PhD in Constitutional law, chief expert at the Constitutional Court of the Republic of Bulgaria, e-mail: raina.georg@gmail.com