

Ключови думи:

*Конституция,
конституционен контрол,
защита на права и свободи,
индивидуална жалба*

Keywords:

*Constitution, Constitutional
Control, Protection of Rights
and Freedoms, Individual
Complaint*

Stoil Molloff

**Constitutional Control, Protection
of Fundamental Rights
and Freedoms and the Sixth
Amendment to the Constitution
of the Republic of Bulgaria**

The article traces the changes in the access to constitutional justice, adopted with the Law on Amendments and Supplements to the Constitution of the Republic of Bulgaria (promulgated SG №106 of 22.12.2023), as well as the subsequent Decision №13 of 26 July 2024 on constitutional case №1/2024 of the Constitutional Court. The expansion of the application of direct and indirect constitutional control and the continued abstention of the constitutional legislator from the introduction of an individual constitutional complaint are examined.

СТОИЛ МОЛЛОВ

Stoil Molloff, Ph. D.

e-mail: stoil.molloff@gmail.com

*Adjunct assistant professor
in Constitutional law at New
Bulgarian University.*

*Areas of specialization:
Constitutional law,
Constitutional control and
EU law.*

*Author of monographs,
studies and articles in
professional periodicals in
Bulgaria.*

Lawyer.

<https://doi.org/10.33919/yldnbu.23.12.7>

Стоил Моллов

Конституционният контрол, защитата на основните права и свободи и шестата поправка на Конституцията на Република България

В статията се разглеждат промените в достъпа до конституционно правосъдие, приети със Закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ бр. 106 от 22.12.2023 г.), както и последвалото го Решение №13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело №1/2024 г. на Конституционния съд. Проследено е разширяването на приложното поле на прекия и непрекия конституционен контрол и продължаващото въздържане на конституционния законодател от въвеждането на индивидуална конституционна жалба.

Признаването и защитата на правата на гражданите са сред постиженията на европейския конституционализъм, въздигнати в принцип на националния, европейския и международния правен ред. Модерната конституционна държава е замислена и създадена с цел да бъде установен ред за упражняване на властта, при който се прилагат и гарантират и правата и свободите на гражданите. Техният каталог непрекъснато се увеличава, поради което необходимостта *от* и средствата *за* тяхната закрила стават все по-разнообразни. Тъй като „само принципи не стигат“, както отбелязва Е. Друмева, механизмите за защитата им стават все по-сложни¹. За това изключителна важност за доброто функциониране на демократичната конституционна държава са съществуването и дейността на конституционните юрисдикции².

В теорията функциите на конституционните съдилища се класифицират според различни критерии. Евгени Танчев ги определя според естеството им на *конституционни (законови)* и *обществено-политически*³. Те

¹ Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008, с. 630, 653, 781.

² Карагъзова-Финкова, М. Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност възникване и развитие. С.: Албо, 1994, 124–125.

³ Танчев, Е. Функции на конституционния контрол в либералните демокрации в „Конституционни изследвания“. С.: издание на Конституционен съд на РБ, април 2019, с. 9; курсив мой.

изпълняват функцията на „върховен охранител“ на конституцията и действат като съдебни защитници от последна инстанция на основните права на човека⁴. Мариана Финкова сочи като функции *контрол за конституционност на законите, укрепване на единството на политическата общност чрез утвърждаване на конституционните ценности и осигуряване проникването на цялата правна материя от концепцията за основните права*⁵. Снежана Начева приема контролът за конституционност за *суперфункция по осъществяването на държавната власт*, организационно заявила се чрез създаването на нов и различен правозащитен орган, дистанциран съзнателно от титулярите на властите, снабден с нов тип въздействие.⁶ Пенчо Пенев дефинира функциите като *възпиращи и контролиращи*, които се проявяват чрез контрол върху актовете на Народното събрание и тълкуване на Конституцията, с което се подпомага функционирането ѝ като „живо“ право⁷. Сходна е класификацията на функциите на *политическа* и *юридическа*⁸. Политическата се изразява в упражняването на контрол за конституционност, разрешаването на спорове между държавни органи и във връзка с изборите. Юридическата функция на Конституционния съд на Република България (КС) е поддържането на върховенството на Конституцията на Република България (КРБ) основно чрез контрол за конституционност на законите и други актове, чрез тълкуването на основния закон и защита и гарантиране на основните конституционни права и свободи. Изпълнявайки тази функция, той е важна част от институционалния механизъм за защита на правата на човека и гражданина⁹.

Конституционният съд на Република България е създаден през 1991 г. с новоприетата КРБ. Възприет е модел от европейски (континентален) тип, определян като институционален, концентриран и абстрактен конституционен контрол. Той е своеобразен контрапункт на американския (англосаксонския) модел на дифузен, инцидентен и конкретен контрол¹⁰. Може да се приеме, че всяка конституционна юрисдикция има приоритетно направление в дейността си, което ѝ придава специфичен облик. Практиката на КС показва, че той приоритетно е политически „негативен законодател“, тъй като тя преимуществено е съсредоточена в упражняване на контрол за

⁴ Танчев, Е., М. Белов. Сравнително конституционно право. С.: Сиби, 2009, с. 642.

⁵ Карагъзова-Финкова, М. Цит. съч.; курсив мой.

⁶ Начева, С. Еволюиращият конституционализъм в „Конституционни изследвания“. С.: издание на Конституционен съд на РБ, април 2019, с. 45; курсив мой.

⁷ Пенев, П., Я. Зартов. Конституционно правосъдие на Република България. С.: Сиби 2004, с. 16.

⁸ Игнатова, С. Конституционната жалба като форма на защита на правата на гражданите. Адвокатски преглед. С.: издание на Висшия адвокатски съвет, април 2024, с. 266; курсив мой.

⁹ Друмева, Е. Цит. съч., с. 653.

¹⁰ Пак там, с. 665.

съответствие с конституцията, нейното тълкуване и изостава в ролята си на гарант на правата на гражданите¹¹. Следва да се отбележи, че правомощията му в последната материя поначало не са значителни. Допълнително те са ограничени от особеностите на българския модел, разглеждани като гаранция за качествено и ефективното му функциониране:

- Стеснен кръг от субекти, които имат право да го сезират;
- Липсата на института на индивидуалната конституционна жалба;
- Непряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие през „филтъра“ на ВКС и ВАС.

При обсъждането на модела в Комисията за изработване на проект за Конституция на България в VII Велико народно събрание, по предложение на Нора Ананиева е разисквана редакция, предвиждаща КС да се произнася по „нарушаване на основните права, свободи и закони, както и по задълженията на гражданите“. Текстът не е подкрепен. Направено е и предложение гражданите да имат право да сезират КС за противоконституционност на закони, но и то е отклонено без особени дебати¹². При гласуването на второ четене на проекта за КРБ предложенията окончателно не се приемат¹³. Така в България е възприет континентален модел на конституционен контрол с пряк достъп до конституционно правосъдие на ограничен кръг „привилегирани“ субекти и липса на индивидуална конституционна жалба. Научната общност отчита необходимостта от засилена защита на правата на гражданите и техния интерес от защитата на върховенството на КРБ чрез контрол върху органите на власт, но не съумява да наложи виждането си. Политическият дискурс е фокусиран другаде и надделява мнението, че КС не трябва да се „превърща в бюро жалби“, а защитата на правата и свободите на гражданите следва да е приоритет на съдебната система и в частност на прокуратурата, което е и аргумент за включването на главния прокурор в чл. 150, ал. 1 КРБ¹⁴.

През първите петнадесет години от действието на новата конституция неизменно право да сезират КС имат 1/5 от народните представители, президентът, министерският съвет, главният прокурор, ВКС и ВАС и в отделни случаи общинските съвети. Първата промяна настъпва през 2006 г. със създаването на институцията на омбудсмана, на когото новата ал. 3 на

¹¹ Танчев, Е., М. Белов. Цит. съч., с. 643.

¹² Протокол от 25.6.1991 г. от заседание на Конституционната комисия за изработване на проект за Конституция на България, с. 35.

¹³ Протокол от 25.6.1991 г. от 165-то пленарно заседание на VII Велико народно събрание, 49–56. Заслужава да се обърне внимание, че Н. Ананиева още тогава повдига въпроса за създаването на „парламентарен защитник“ на правата на гражданите.

¹⁴ Пак там, изказване на председателя на Конституционната комисия Любен Корнезов.

чл. 150 КРБ дава правото да сезира КС с искания за установяване на противоконституционност на закон, ако с него се нарушават права и свободи на гражданите. Близо десет години по-късно, през 2015 г. е добавена и нова ал. 4, с която същото право е дадено на Висшия адвокатски съвет.

През 2023 г., след разпускането на 48-я парламент и по време на кампанията за изборите на 49-то Народно събрание, актуалните идеи за промени в КРБ заемат важно място в платформите на водещите партии. Впоследствие от обещания те се трансформират в конкретен Проект за ЗИД КРБ (№49-354-01-83) от 28.7.2023 г. Той предвижда, наред със значителни промени в глава трета Народно събрание, глава четвърта Президент и глава пета Министерски съвет, и поредната реформа в глава шеста Съдебна власт и изменения в глава осма Конституционен съд. Предложените изменения включват значително разширяване на субектите по чл. 150 КРБ и въвеждането на индивидуалната конституционна жалба¹⁵.

На проведените обществени обсъждания тези предложения намират подкрепа. Юридическата общност като цяло подкрепя стремежа към засилена защита на правата и свободите на гражданите, включително и чрез пряк достъп до КС. Становището на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианската комисия) по ЗИД в частта му за достъпа до КС също е положително. Въвеждането на правото на индивидуална жалба е приветствано, тъй като укрепва индивидуалните права, но е препоръчано формулировката да се прецизира. Подчертано е обаче, че „увеличаването на конституционното правосъдие чрез разширяване на възможностите за достигане до Конституционния съд за отделни граждани и съдилища е от много голямо значение и трябва да остане цел за постигане“. От гледна точка на защитата на правата на човека е по-целесъобразно и ефикасно да се даде достъп на съдилищата от всички нива до КС, но са необходими филтри, които да гарантират, че ще се разглеждат наистина значими въпроси, съдът няма да бъде претоварен, така че да се забави решаването на делата¹⁶.

За разлика от 1991 г. част от предложенията се приемат. След забележителна по своята бързина процедура по глава девета КРБ законопроектът е приет и става Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (обн. ДВ бр. 106 от 22.12.2023 г.). Индивидуалната жалба отново не е въведена, но е позволено на всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива да сезира КС с искане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и

¹⁵ Достъпни на Законопроекти – Народно събрание на Република България (parliament.bg)

¹⁶ Opinion on the draft amendments to the constitution Adopted by the Venice Commission at its 136th Plenary Session (Venice, 6–7 October 2023), достъпно на Venice Commission: Council of Europe (coe.int), p. 24, курсив мой.

Конституцията. Производството по делото продължава, като съдът, чието решение е окончателно, постановява съдебния акт след приключване на производството пред КС. Тази редакция на чл. 150 ал. 2 е далеч от идеята за индивидуална конституционна жалба, но все пак разширява гаранциите за защита на правата и свободите на гражданите, принципа на правовата държава и е качествено нов инструмент за конституционен контрол¹⁷.

Промяната е в отговор на редица тенденции в правния и политическия дискурс, общото между които е стремежът за развитие и утвърждаване на България като демократична правова държава, принадлежаща към европейската конституционна цивилизация и участваща в наднационални и международни структури за защита на човешките и гражданските права и основните свободи.

Поставяйки началото на прехода от тоталитаризъм към демокрация, основният закон установява два диаметрално противоположни режима на контрол за съответствие на действащото право с нормите си. Първият се отнася до разпоредби, приети преди влизането му в сила – по силата на §3 ал. 1 КРБ заварените закони се прилагат, ако не ѝ противоречат. Досежно заварени норми, които ѝ противоречат, КРБ има пряко отменително действие, което може да се приложи от всеки съд, който се натъкне на такава. Основателно П. Пенев отбелязва, че на практика на всички съдилища е дадено правомощие характерно за дифузния инцидентен контрол по американски модел – всеки български съд може да прилага §3 ал. 1 КРБ „без да прибегва до посредничеството на КС“¹⁸.

Вторият режим касае законодателството, прието след влизането в сила на КРБ. По отношение на него невърховните съдилища до края на 2023 г. разполагат единствено със сигнална функция при преценка за неговата конституционност, иницирането на контрола е изключително правомощие на върховните съдилища и в крайна сметка е под юрисдикцията на КС¹⁹. Това разрешение е в духа на континенталния концептуален модел на КС и в полза на възприемането му се изтъкват множество аргументи. Без претенции за изчерпателност, сред тях са:

- Органичната принадлежност на България към континенталното правно семейство;

¹⁷ Динева-Илиева, Е. Процесуални особености на сезирането на конституционния съд от гледна точка на районния съдия. Адвокатски преглед. С.: издание на Висшия адвокатски съвет, април 2024 г.

¹⁸ Пенев, П. Съдебната власт в България 1989–2014 г. С.: Сиби, 2014, 177–178.

¹⁹ Според П. Пенев разрешението противоконституционност да може да бъде релевантно констатирана и отнесена пред КС едва в последната инстанция пред ВКС или ВАС е „крайно неудовлетворително“ – цит. съч., с. 179.

- Възприемането на класическата концепция на Ханс Келзен по модел на романо-германските правни системи в Германия, Австрия и Италия.
- Последователното прилагане на принципа на разделение на властите и стремежа за постигане на баланс между тях, при който съдебната власт прилага законите, а не контролира законодателя;
- Прилагане на модел на парламентарна република от хибриден асиметричен тип, включващ пряко избран президент със сравнително ограничени правомощия, лишен от правото да разпуска Народното събрание и да насрочва избори по своя преценка от една страна и Народно събрание със значителни правомощия в конфигурацията на разделените власти;²⁰
- Липсата на теория и практика на *stare decisis*, обединяващи системата чрез правилото на прецедента, което налага създаването на конституционен съд, на който да бъде възложен абстрактен последващ контрол над парламентарните нормативни актове, за да се осигури тяхното съответствие с конституцията като върховен закон на страната;

С влизането в сила на шестата поправка на основния закон прилагането на втория режим се променя по начин, който разширява „дифузията“ в контрола за конституционност, без това да го приближава съществено до англосаксонския модел. Без да се въвежда институтът на индивидуална конституционна жалба, достъпът до конституционно правосъдие е разширен по материя и по субекти – прекият достъп до всички съдилища (съдебни състави), а непрекият – до всички страни по дела. Новата уредба без съмнение укрепва защитата на индивидуални права, но поставя и нови правни проблеми.

Законът за изменение и допълнение на КРБ от 2023 г. е атакуван пред КС месец след влизането си в сила. Част от разпоредбите са обявени за противоконституционни с Решение № 13 от 26 юли 2024 г. по конституционно дело № 1/2024 г., но промените в достъпа до конституционно правосъдие „оцеляват“. За противоконституционен като невалиден поради противоречие с принципа на правовата държава е обявен § 21 ал. 3, ограничаващ компетентността на главния прокурор да може да сезира КС с искане само по чл. 149, ал. 1, т. 2, 5, 6 и 7. Съдът се аргументира, че при запазване на общата компетентност на главния прокурор като основен конституционен орган да инициира абстрактен контрол за конституционност по чл. 150 ал. 1, новият текст е в несъответствие с характеристиката на КРБ като цялостен и

²⁰ Киров, П. Президентът в българския конституционен модел. С.: Сиби, 2004, с. 118, 193.

консистентен акт – върховен закон на страната, който наред с другото има определяща роля за изграждането на единна и непротиворечива национална правна система.

В заключение може да се приеме, че приложното поле на конституционното правосъдие в България се разширява. В системата на правозащитните институции ролята на КС досега нараства плавно, но процесът може да се ускори, което вероятно ще промени облика на юрисдикцията, като я „приблужи“ до гражданите и до динамиката на защитата на основните права и свободи в държава, която все още какво да постига. Това със сигурност ще доведе до увеличаване на броя дела, които разглежда. За да се справи КС с новите си функции, ще са необходими адекватни промени в Закона за КС, Правилника за организацията на дейността на КС, а и вероятно (отново) – на КРБ. Практиката на съдилищата по новия ред на прекия достъп до конституционно правосъдие ще поставя нови казуси, чието развитие трябва да се следи внимателно с оглед на евентуално прецизиране на разпоредбите на ГПК, НПК, АПК и ЗСВ.

Библиография

- Друмева, Е. Конституционно право. С.: Сиела, 2008.
- Карагъзова-Финкова, М. Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност възникване и развитие. С.: Албо, 1994.
- Танчев, Е. Функции на конституционния контрол в либералните демокрации. Конституционни изследвания. С.: издание на Конституционен съд на Република България, април 2019.
- Танчев, Е., М. Белов. Сравнително конституционно право. С.: Сиби, 2009.
- Начева, С. Еволюиращият конституционализъм. Конституционни изследвания. С.: издание на Конституционен съд на Република България, април 2019.
- Пенев, П., Я. Зартов. Конституционно правосъдие на Република България. С.: Сиби, 2004.
- Игнатова, С. Конституционната жалба като форма на защита на правата на гражданите. Адвокатски преглед. С.: Висш адвокатски съвет, април 2024.
- Динева-Илиева, Е. Процесуални особености на сезирането на конституционния съд от гледна точка на районния съдия. Адвокатски преглед. С.: Висш адвокатски съвет, април 2024.
- Пенев, П. Съдебната власт в България 1989–2014 г. С.: Сиби, 2014.
- Киров, П. Президентът в българския конституционен модел. С.: Сиби, 2004.