

КОНСТИТУЦИОННА ЖАЛБА – СРАВНИТЕЛНОПРАВНИ АСПЕКТИ

Драгослава Кръстева¹

Анотация:

Целта на статията е да представи и сравни двата водещи европейски модела на конституционна жалба, възприети в държави като Германия, Австрия, Чехия, Полша. Сравнителноправният анализ е съчетан с проследяване на еволютивното развитие на идеята за защита на основните права и свободи чрез конституционно правосъдие в България, довело до осъзнаване на необходимостта от инкорпориране на института на конституционната жалба в българската правна действителност.

Ключови думи: *конституционна жалба, Конституционен съд, основни права и свободи.*

Summary:

This article aims to introduce and compare the two main types of constitutional complaint in certain countries in Europe (Germany, Austria, the Czech Republic and Poland). Along with the introduction and the comparison the article provides information about the historical development of basic rights and freedoms in Bulgaria, which brought Bulgarian law to the point where incorporating the institute of constitutional complaint is the next logical step.

Key words: *constitutional complaint, constitutional court, basic rights and freedoms.*

1. Въведение в проблема

Какво е кралят без поданици? Какво е демократична държава без граждани? За да бъде една правова държава стабилна, подобава нейните граждани, като съставни единици, но и като суверен, да разполагат със средства за защита на основните си права и свободи.

С приемането Magna Carta Libertatum в Англия през 1215 г. се поставя началото на модерния конституционализъм. С този акт се ограничава кралската власт и се гарантират основните права и свободи на човека и гражданина. През вековете се развиват три основни модела на защитата им:

¹ Студент по Право /втори курс/ в Юридически факултет на ПУ „Паисий Хилендарски“.

– при най-стария модел опазването на конституционните права и свободи е изцяло поверено на обикновените съдилища;

– постепенно първият модел се обогатява чрез въвеждане на механизъм за административноправна защита на права и свободи, нарушени от изпълнителната власт;

– най-новият модел предвижда допълнителна гаранция за защита на основните права и свободи посредством нарочно създаден за целта Конституционен съд.

Въпросът е, доколко Конституционният съд е достъпен на практика за гражданите?

В Европа гражданите на повечето държави са снабдени с института на индивидуалната конституционна жалба, който представлява способ за пряко и лично искане на защита в случаите на нарушаване на конституционно уредените основни права и свободи на конкретен правен субект – физическо или юридическо лице.

У нас още в първите десетилетия на миналия век идеята за конституционен контрол присъства трайно в съчиненията на видни представители на правната ни мисъл като Стефан Киров, Петър Джидров, Стефан Баламезов, Любомир Владикин². Напредък в българското правно мислене бележи конституционният проект на проф. Венелин Ганев от 1947 г., „Проект за конституция на Българската лига за защита правата на човека и гражданите“, в който се предвижда възможност гражданите да могат пряко да сезират т. нар. „Конституционен гаранционен съд“.

Конституционно правосъдие е нов институт на българското право. Контрол по конституционността на законите извършва самото Народно събрание в трите конституции, предшествали Конституцията на Република България от 1991 г. – Търновската конституция, Конституциите от 1947г. и 1971г. Конституционният съд се създава едва през 1991 г. с приемането на действащата Конституцията на Република България. Обсъжданията на конституционния проект включват дебат за осигуряване на пряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие, но надделява мнението, че това може да се случи на по-късен етап и първоначално е нужно българската демокрация да се утвърди на правната и политическа сцена. Конституционният съд на Република България натрупа богат практически опит и се доказва като стабилна институция, която ефективно защитава Конституцията и предписаните в нея основни права и свободи.

² Друмева, Ем., Конституционно право, Четвърто допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2013 г., с.561-562.

Вече е назрял моментът, в който в центъра на обществения и експертен дебат да бъде не нуждата от въвеждане на конституционна жалба, а нейната форма³.

В действащата Конституция на Република България няколко правни субекта са оправомощени да сезират Конституционния съд, когато се касае защитата на правата и свободите на гражданите. Това са сезиращите субекти, посочени в чл.150 от КРБ:

– когато искането е за обявяване противоконституционност на закон, в това число и поради противоречието му с основни права и свободи: най-малко една пета от народните представители, президентът, Министерският съвет, Върховният касационен съд, Върховният административен съд⁴, главния прокурор, Върховният касационен съд или Върховният административен съд⁵;

– когато искането е за установяване противоконституционност на закон единствено и само на основание противоречие с права и свободи на гражданите: омбудсманът, Висшият адвокатски съвет.

Оправомощаването на последните два субекта, съответно през 2006 г. и 2015 г., е стъпка напред в защитата на основните права и свободи на гражданите пред Конституционния съд, но се усеща липсата на последното парче от конституционния пъзел, а именно конституционната жалба.

За да може българското право да бъде обогатено с този институт, е нужно да се познава неговото приложение в други европейски страни, включително и в държави, чието минало е сходно с това на България. По този метод ще направя сравнение между четири държави в Европа и оценка на базата на проучването си.

2. Европейски модели на конституционна жалба

2.1. Германия⁶

Орган:

- Федерален конституционен съд (защита на правата във федералния Основен закон);

³ Янкулова, Р. „Защита на основните права чрез конституционното правосъдие в Република България 800 години след Магна Харта”, Studia Iuris, бр. 2, 2015 г.

⁴ Пленумите на ВКС и ВАС, както и Общите събрания на колегиите.

⁵ Конкретният съдебен състав в хода на течащо дело.

⁶ Друмева, Ем., Конституционната жалба и мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие, Юридически барометър, бр.7, 2013 г., с. 69-121.

- Конституционните съдилища на съюзните единици (защита на правата в конституцията на съответната съюзна единица).

Обхват:

- Закони;
- Индивидуални публичноправни актове;
- Правата по чл.1 – 19 от Основния закон на ФРГ, които включват правото на живот и лична неприкосновеност; свобода на личността; равенство пред закона; свобода на вероизповеданията, съвестта и религиозните убеждения; свобода на мнението; правото на собственост и др.; както и допустимите ограничения в упражняването на основните граждански права.

Оправомощени субекти:

Субектите, които имат право да сезират ФКС и конституционните съдилища на съюзните единици, са всяко физическо или юридическо лице, което е засегнато от акт на публичната власт, както и публичноправни образувания, носители на основни права.

Сезиращи субекти са и общините и сходни на тях образувания, що се отнася до правото им на местно самоуправление.

Условия за допустимост:

Носителят на правото трябва да докаже, че е засегнат от публичноправния акт пряко и лично. Изискването е, конкретно неговото лично основно право да бъде нарушено и нарушението да е настъпило реално и фактически. За да бъде допустима конституционната жалба, е нужно преди това жалбоподателят да е изчерпал всички правни средства за защита пред националните юрисдикции. От това правило съществува изключение – гражданинът да няма фактическата възможност да изчерпи всички съдебни средства за защита, защото във времето биха настъпили непоправими тежки последици за него.

Съществено условие за допустимост е срокът, в който може да бъде подадена конституционната жалба. При конституционна жалба срещу окончателно съдебно решение срокът е един месец, а при необжалваеми закони и актове – една година от влизането им в сила. Други важни условия са личната преценка на ФКС дали неговото решение е годно да подобри състоянието на гражданина в конкретната хипотеза на

нарушаване на неговите основни права и дали случаят е от конституционно значение и нарушаването е достатъчно сериозно.

Наличие на филтър:

По трима съдии в камара към двата сената на ФКС, които оценяват условията за допустимост на конституционната жалба на гражданина .

Правна сила на решението на съответния орган:

При отмяна на закон решението действа спрямо неопределен кръг субекти (erga omnes) на територията на страната, а в останалите случаи важи само за страните. Съдът може да издаде инструкция към автора на противоконституционния акт да го измени и да приведе практиката си в съответствие с Основния закон. Действието на решението е ex nunc, но по преценка на Съда то може да бъде или отлагателно, или ex tunc.

2.2. Австрия

Орган:

- Конституционен съд

Обхват:

- Закони;
- Нормативни, общи и индивидуални административни актове – пряко или атакувайки законовата норма, приложена чрез конкретния акт;
- Решения на Съда по убежището.
-

Оправомощени субекти:

- Всяко физическо или юридическо лице;
- Публичноправни образувания, носители на основни права.

Условия за допустимост:

Жалбоподателят следва да е пряко и лично засегнат от акт на публичната власт и да представи доказателства за това. Когато се атакува закон, е нужно той пряко да е засегнал правата на конкретния гражданин, и приложението му да не е опосредено от съдебен или административен акт. Интересното в австрийската правна система е, че за конституционната жалба няма изискване за предварително изчерпване на всички правни

средства в смисъл на преминаване през всички съдебни инстанции, но съществува такова за изчерпването на всички административни инстанции, пред които актът може да се обжалва. В Австрия предвиденият срок за предявяване на конституционна жалба е 6 седмици от съобщаването на окончателното решение, а за закони – една година от влизането в сила. Отново се изисква КС реално да може да защити правата на засегнатия гражданин

Наличие на филтър:

По правило актовете на австрийския Конституционен съд се приемат от Пленума на заседание, на което присъстват председателят на Съда и още минимум осем конституционни съдии. Все пак е възможно да се проведе редовно заседание и в присъствието на председателя и още четирима конституционни съдии (т.нар. ограничен кворум) в следните случаи:

- при очевидна липса на нарушение на конституционно гарантирани права;
- поставеният с конституционната жалба въпрос е изяснен в достатъчна степен с предходната практика на Конституционния съд.

Сила на решението на съответния орган:

При отмяна на закон действието на решението на КС обхваща всички правни субекти (erga omnes) на територията на страната, но в останалите случаи то важи само за страните. Съдът може да издаде инструкция към автора на противоконституционния акт да го измени и да приведе практиката си в съответствие с Конституцията. Действието на решението е занапред, но по преценка на Съда то може да бъде или отлагателно (най-много до 18 месеца), или с действие назад във времето.

2.3. Чехия

Орган:

- Конституционен съд

Обхват:

- Закони и други нормативни актове;
- Индивидуални актове на публичната власт;
- Гражданскоправни актове (непряко чрез атакуване на съдебно решение);
Конституционно гарантирани права и свободи

Оправомощени субекти:

- Всяко физическо или юридическо лице, засегнато от акта;
- Публичноправни образувания, носители на основни права;
- Общини относно правото им на местно самоуправление;
- Партии относно правото им на политическо самоопределяне.

Условия за допустимост:

Отново интересът на сезирацият субект се изисква да бъде пряк и личен. Правата на физическото/ юридическото лице трябва да бъдат засегнати реално и засягането да е фактически настъпило, т.е. да не бъде хипотетично. Условие за допустимост на жалбата е изчерпването на всички национални правни средства, което означава да има влязъл в сила необжалваем окончателен акт срещу жалбоподателя или да му е отказано обжалване.

Изключение от това изискване е реалното бъдещо претърпяване на тежки последици в периода до изчерпване на всички правни средства по случая.

Съществува и срок, който е 60-дневен от окончателното решение. Тук по-особен е срокът на атакуване на закони и актове, срещу които не е възможна съдебна защита, а именно – 60 дни от узнаването за тях, но не по-късно от година от влизането в сила. Не се допускат жалби с предмет, по който КС вече се е произнесъл или по който в момента тече дело. Последното условие е т.нар. „необходимост от защита” – решението на КС да бъде годно да защити реално правата на засегнатия субект.

Наличие на филтър:

Създадени са камари от по трима съдии, които преценяват дали случаят е от конституционно значение и дали субектът е достатъчно сериозно засегнат; обявяват отказ за разглеждане с единодушие, без мотиви; разглеждат жалби по същество, когато има натрупана практика на КС по идентични случаи.

Сила на решението на съответния орган:

Решенията на КС имат действие спрямо всички правни субекти в страната и напред във времето, като по изключение може да разпореди друго.

2.4. Полша

Орган:

- Конституционен трибунал

Обхват:

- Закони;
- Подзаконови нормативни актове, съдебни решения и индивидуални административни актове, прилагащи противоконституционен закон;
- Правата, уредени в Конституцията, международните договори и законите (за подзаконовите нормативни актове).

Оправомощени субекти:

- Всяко ФЛ, както и ЮЛ;
- Религиозни общности;
- Синдикални и работодателски организации;
- Общини.

Условия за допустимост:

Отново е нужно атакуваният акт да нарушава конкретно конституционно право от правна норма, годна за контрол пред съда; да бъдат изчерпани всички правни средства за защита пред националните юрисдикции, като Трибуналят може да се произнесе и преди това в случай на голяма важност на проблема. Атакуваният акт трябва все още да намира приложение към жалбоподателя.

Следващото изискване е да не се поставят въпроси, по които вече се е произнесъл. В Полша единственият валиден срок е 6 месеца от съобщаването на окончателното съдебно решение или от влизане в сила (за закон).

Наличие на филтър:

Трибуналят не разглежда жалби, атакуващи актове или закони, по които той вече се е произнесъл с решение. Един съдия следи за външната редовност на жалбата, а в определени случаи, след допускане, тя се разглежда от намален състав от трима или петима съдии. Отхвърлената като недопустима жалба не се мотивира.

Сила на решението на съответния орган:

Действие спрямо всички и занапред. Допуска се Съдът да постанови друго действие във времето, както и задължително конституционносъобразно тълкуване на атакуваната норма.

3. Вместо заключение

Същинската конституционна жалба дава възможност на сезиращите субекти да атакуват актове на трите власти пред Конституционния съд, докато нормативната конституционна жалба е оръжие единствено срещу закони, които нарушават основните права и свободи на гражданите. В изследваните от мен страни ясно се открояват двата вида конституционна жалба – същинска (Германия, Австрия, Чехия) и нормативна (Полша).

Както споменах в началото, в България вече е назрял моментът, в който да се коментира не дали да се въведе конституционна жалба, а какъв да бъде видът ѝ. По мое мнение българските граждани трябва да имат достъп до нормативна конституционна жалба. Това следва от два основни аргумента, а именно:

- 1. Българският Конституционен съд не е част от съдебната система, която функционира на принципа на независимост. Следователно е недопустимо несъдебен орган да контролира актовете на тази система;*
- 2. От прагматична гледна точка, конституционната жалба, като един нов институт за българското право и общество, следва да се инкорпорира постепенно, за да се избегнати сътресения от драстична промяна в правния мир.*

Често ставаме свидетели на това как Европейският съд по правата на човека осъжда Република България поради нарушаването на основни права на гражданите. Смятам, че бъдещо инкорпориране на конституционната жалба у нас ще предложи на гражданите един последен пристан, на който да се опрат, преди да пристъпят към най-драстичната мярка – отправяне на жалба пред Европейския съд по правата на човека.

Освен това българският гражданин приема Конституционния съд като далечна и недостъпна институция. Понастоящем в България, за да бъде възможно поставянето под въпрос на конституционността на един закон спрямо основните права и свободи, е нужно гражданинът да убеди някой от сезиращите субекти, посочени в чл.150 на

Конституцията, че неговите права са пряко и лично засегнати и се нуждаят от защитата на Конституционния съд. Това забавя процеса, в който съответното физическо лице претърпява реални щети, поради нарушаването на правата му. Така то губи вяра в институциите и търси справедливост пред Европейския съд по правата на човека, но за съжаление, срещу своята родина.

Убедена съм, че българският Конституционен съд няма да бъде претоварен от конституционни жалби, защото в Европа се прилагат надеждни и ефикасни механизми за селекция на жалбите, които да стигнат до разглеждане по същество.

Правото е гъвкаво и се променя непрестанно, защото то е огледало на социалните отношения между хората. Това е и причината да съм напълно сигурна, че екип от подобрени специалисти социолози и юристи е в състояние изработи работещ модел на конституционна жалба и у нас, като се почерпи от опита на европейски държави с традиции в областта на конституционното правосъдие .

