

**ЗАЩИТА НА ОСНОВНИТЕ ПРАВА
ЧРЕЗ КОНСТИТУЦИОННОТО ПРАВОСЪДИЕ В РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
800 ГОДИНИ СЛЕД МАГНА ХАРТА**

Радослава Янкулова¹

I. 1803 година се смята за рождената дата на конституционния контрол. С постановеното тогава от председателя на Федералния Върховен съд на САЩ Джон Маршал решение по делото *Марбъри срещу Медисън* се поставя началото на т. нар. дифузен контрол за конституционност, известен още като американски модел на конституционен контрол. И днес звучат актуално думите на съдия Маршал, превърнали се в класика: *„Задача на съдебната власт, всъщност, е да казва що е закон. Тези, които прилагат нормата му към частните случаи, по необходимост трябва да изложат и изтълкуват тази норма. Ако два закона си противоречат, съдът трябва да определи кой закон ще прилага. Ако един закон противоречи на Конституцията....съдът е длъжен да определи, коя от колидиращите норми трябва да приложи към дадения спор. Това е същината на правосъдната служба. Който акт на законодателното тяло противоречи на Конституцията, той е нищожен и без действие (null and void and of no effect). Такъв закон не може да бъде задължителен за съдилищата. Съдиите трябва да приложат по-висшия закон и да отстранят по-низшия закон, който му противоречи“².*

На европейския континент осъзнаването на потребността от контрол за конституционност, но концентриран в един-единствен орган, посредством който да се обезпечи върховенството на Конституцията, намира институционализация след Първата световна война.

Въпреки съществуващите принципни различия между двата водещи модела за конституционен контрол, обединяващото звено между тях се съдържа в концепцията за т.нар. „*висше право*“. Именно тази концепция е в основата на съвременното разбиране за конституционно правосъдие и от двете страни на Атлантика³.

¹ Доктор по Конституционно право, главен асистент в ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски“

² Владикин, Л., Организация на демократичната държава, С., 1992, с. 190.

³ Повече за историята и еволюцията на конституционния контрол, Вж.: Карагъзова - Финкова, М., Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност, С., Албо, 1994 г., с. 9-31; Танчев, Е., Конституционният контрол в сравнителна и българска перспектива, В : Конституционно

Когато се връщаме към наследството на Магна Харта, обичайно се припомнят няколко основни начала, записани в този феодален документ, превърнали се в непреходни принципи на конституционализма: право на надлежен съдебен процес; habeas corpus; участие на съдебни заседатели и т.н⁴. Често обаче се пропуска, че кълновете на схващането, което е в основата на зараждането и утвърждаването на идеята за конституционен контрол и според което парламентът не е всемогъщ, а е ограничен от висши правила, които не бива да нарушава, поникват именно от Великата харта на свободите.

С подписването на този исторически документ крал Джон Безземни се задължава да спазва отвоюваните човешки права и свободи. Забележителното в случая е, че Хартата обявява всяка проява на краля, която ги нарушава и нахлува по нетърпим начин в закриляната от тях сфера за „нищожна и без действие“ (чл. 61 от Хартата). Последница, която днес се свързва със закони, обявени по надлежния ред за противоконституционни.

Разбирането, според което норми, които не зачитат изконни права и свободи на човека, не могат да имат значение на правен регулатор, печели почва в хода на последващото конституционното развитие на Великобритания. Нещо повече, през 1396 г. със санкцията на крал Едуард III парламентът приема закон, според който: „*Всеки акт на законодателното тяло, който противоречи на Магна Харта, ще се счита за нищожен*“⁵.

Така, заветът на Великата харта на свободите човешките права да бъдат зачитани и всяка проява на публичната власт, която ги накърнява да бъде обезсилвана, е това, което в най-голяма степен легитимира и оправдава съществуването на контрола за конституционност. Юрисдикциите, упражняващи такъв контрол, са натоварени с важната функция да осигуряват правна закрила на отделния човек срещу посегателства или заплахи за реализацията на правата му.

правосъдие- съвременни тенденции и европейски перспективи, Германско-български конституционни дни, София, 27-28 октомври, 2005 г.

⁴ Radin, M., The Myth of Magna Carta, Harvard Law Review, Vol. 60, No. 7 (Sep., 1947), p. 1071.

⁵ Guthrie, W., Magna Carta, An address delivered before the Constitutional Convention of the State of New York at the celebration of the Seven-Hundredth Anniversary of Magna Carta, June 15, 1915; Hazeltine, H., The Influence of Magna Carta on American Constitutional Development, Columbia Law Review Vol. 17, No. 1 (Jan., 1917), p. 4-5; Gedicks, F., An Originalist Defense of Substantive Due Process: Magna Carta, Higher-Law Constitutionalism, and the Fifth Amendment (March 16, 2009). Emory Law Journal, Vol. 58, p. 585-673; Howard, A., Echoes from Runnymede: Magna Carta's American Legacy, 72 Mass. L. Rev. 33 (1987), p. 33-35.

Това предназначение на конституционното правосъдие извежда на преден план въпроса за ролята на българския Конституционен съд в защитата на основните права и свободи на гражданите.

II. Известно е, че конституционното правосъдие представлява нов институт на българското конституционно право. Съгласно чл. 49 от Търновската конституция „*Само Народното събрание има право да решава опасени ли са всички показани в тази Конституция условия при издаването на някой закон*“. Тази линия, според която Народното събрание се самоконтролира за съответствие на приеманите от него закони с Конституцията, е продължена и в Конституциите на България от 1947 г. и 1971 г.

Похвалното в случая е, че 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 Владикин.⁶ Специално припомняне заслужава конституционният проект на проф. Венелин Ганев от 1947 г., известен още като „*Проект за конституция на Българската лига за защита правата на човека и гражданите*“, в който се откроява предвидената възможност гражданите да могат пряко да сезират т. нар. „*Конституционен гаранционен съд*“.

III. С действащата Конституция конституционното правосъдие в Република България вече е факт, но пред него продължават да стоят редица предизвикателства. Пространство за развитие се открива преди всичко в полето на основните права и формите за тяхната закрила. И при действащия конституционен ред, българският Конституционен съд е доказал своята роля като гарант за основните права на гражданите, упражнявайки правомощията си да тълкува Конституцията и да се произнася по спорове за конституционносъобразността на закони. Все пак, най-мощното средство за защита на основните права и свободи посредством института на конституционно правосъдие, е индивидуалната конституционната жалба. Последната осигурява възможност за пряк достъп до Конституционния съд за всеки, който смята, че са нарушени негови конституционни права и търси справедливост, но и възстановяване върховенството на Конституцията. Възможност, с която понастоящем българските граждани не разполагат.

⁶ Друмева, Ем., Конституционно право, Четвърто допълнено и преработено издание, С., Сиела, 2013 г., с.561-562.

В първите години от функционирането на българския Конституционен съд дебатът за бъдещето на института у нас се съсредоточава по-скоро върху аргументите „за” или „против” конституционната жалба. Днес, 24 години след неговото създаване, акцентът се поставя върху нейния облик, т.е. как ще изглежда тази жалба.

И макар вече да не е модерно да се говори срещу конституционната жалба, си струва да се припомнят водещите доктринални „опасения”, свързани с инкорпорирането на института у нас. Целта е да се покаже, че те са преодолими и в последна сметка да се затвърди още веднъж направеният извод, че е време дебатът „за” или „против” да отстъпи пред конструктивния диалог за модела на индивидуална защита чрез конституционното правосъдие.

Противниците на конституционната жалба сочат ниския процент уважени жалби, за да обосноват слаб полезен ефект от нея. Конституционната жалба обаче далеч няма за задача достигането на високи нива на успеваемост. В случая са важни не толкова количествените показатели, а качествените характеристики на института, измерващи се чрез защита на конституционно гарантирани права на отделните индивиди. Нещо повече, малкият процент уважени жалби говори положително за нивото на зачитане и уважение към основните права в съответната държава, което е определящ фактор за нейното квалифициране като правова. Това се вписва напълно в предназначението на конституционната жалба да бъде една извънредна и крайна форма на защита при отделни и поради това изолирани от общата тенденция случаи на незачитане на конституционно гарантирани права, а не да служи като щит срещу масовото им потъпкване.

Изобщо, включването на конституционната жалба сред националните механизми за защита на основните права само по себе си е свидетелство за висока правна култура и осъзната необходимост от спазването им, явява се последното звено, придаващо завършеност на целия комплекс от правни инструменти за тяхната защита. Крайната цел е всеки индивидуален случай на накърняване на конституционни права да попадне в ползрението на органите, имащи компетентност да съблюдават спазването им, така че при установено по надлежен ред нарушение да възтържествува правната справедливост.

Следващият аргумент срещу конституционната жалба е, че същата значително затруднява и натоварва работата на съда.

Тук се касае за едно по-скоро прагматично съображение, което е лесно преодолимо, доколкото в сравнителен аспект потокът от жалби бива обуздаван чрез установяване на строги изисквания за допустимост и процедури за тяхното филтриране. Последните биват от организационно-техническо и правно-институционално естество.

Накрая, заслужава отбелязване, че в Концепцията на Министерски съвет (МС) за преодоляване на причините за осъдителни решения на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) срещу България и решаване на проблемите, произтичащи от тях (*текст приет от МС с Решение № 144 от 9 март 2009 г.*), както и в одобрената от Парламента (*Решение на Народното събрание, ДВ., бр. 7/2015 г.*) актуализирана стратегия за продължаване на съдебната реформа въвеждането на конституционната жалба е посочено сред дългосрочните мерки. Тук отново се намесват скептиците, които казват, че конституционната жалба няма да намали броя осъдителни решения на ЕСПЧ, а само ще удължи пътя до него.

Разглеждането на конституционната жалба като средство за редуциране на потока от жалби срещу Република България и изказаните по този повод скептични мнения провокират да се обърне поглед към практиката на ЕСПЧ в частта доколко конституционната жалба е „вътрешноправно средство”⁷, което следва да се изчерпа преди подаването на жалба до съда.

Отговорът зависи от възприетия модел на индивидуален достъп на гражданите до конституционното правосъдие и се свежда до преценка доколко ефикасна е защита, предоставена чрез този институт⁸.

Според практиката на ЕСПЧ, ако съответната държава възнамерява да „пресече” потока от жалби към Страсбург, като даде възможност на гражданите пряко да сезират Конституционния съд при нарушаване на основни права, е необходимо преди всичко конституционната юрисдикция да е в състояние да наложи предприемането на действията, необходими за отстраняване последиците от нарушението⁹.

⁷ Тук е моментът да се направи уговорката, че конституционната жалба не е правно средство в класическия смисъл на това понятие и няма суспензивен ефект по отношение на влезли в сила актове, а е една извънредна форма на правна помощ.

⁸ Жалбоподателите са освободени от задължението да изчерпват тези вътрешноправни средства, които според конкретните обстоятелства са неефикасни или недостатъчни. Средството за защита е ефикасно, когато неговото използване може да доведе до предотвратяване на нарушението или до адекватно овъзмездяване. Във втория случай ефикасност е налице, когато вътрешноправното средство би защитило правото, предмет на защита, по толкова резултатен начин, колкото и производството пред ЕСПЧ.

⁹ *Ihan v. Turkey* (App no 22277/93) (2000)

По-нататък, конституционното правосъдие трябва да е достъпно за гражданите: поставянето на изискване за плащане на прекомерно високи такси би довело до неефективност на мярката. Накрая, Конституционният съд следва да може да приеме временни мерки, които да предотвратят настъпване на непоправими вреди за молителя.

Когато пък оплакването касае прекомерна продължителност на съдебния процес, то Конституционният съд трябва да е в позиция както да изиска ускореното му разглеждане и приключване, така и да овъзмезди жалбоподателя със сума близка до тази, присъждана от ЕСПЧ в сходни случаи.

С оглед на казаното т. нар. *actio popularis*, чрез който гражданите могат атакуват пред Конституционния съд всеки действащ нормативен акт, без да доказват пряка и лична вреда, не е ефикасно вътрешноправно средство по смисъла на Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (ЕКЗПЧОС), тъй като не е насочена към защита срещу нарушение на конкретно индивидуално право.

Казаното важи до голяма степен и по отношение на т.нар. „*нормативна конституционна жалба*”, възприета в държави като Русия, Полша, Латвия, Украйна, Армения, Азербайджан и т.н. Този тип конституционна жалба е насочена срещу нормативен акт, приложен по конкретно дело, за който жалбоподателят твърди, че нарушава негово конституционно право. Следователно, обект на контрол е не решението на последната съдебна инстанция, а нормативният акт, послужил като правно основание за постановяването му. В случай, че Конституционният съд обяви атакувания нормативен акт за противоконституционен, делото се връща на компетентния съд за преразглеждане. Подобен механизъм едва ли може да се причисли към ефикасните вътрешноправните средства за защита по смисъла на ЕКПЧ, доколкото нарушението на индивидуалните права най-често е резултат не от „*технически правилното*” приложение на противоконституционен закон, а от противоконституционен индивидуален акт, който не е задължително да почива на закон, обявен от Конституционния съд за несъответен на Конституцията.

Така през 2003 г. ЕСПЧ изрично се е занимал с въпроса дали конституционната жалба в Полша представлява вътрешноправно средство за защита по смисъла на ЕКПЧ. Съдът приема, че предварителното адресиране на полския Конституционен съд като условие за допускане на жалба до ЕСПЧ е необходимо „*когато съдебното решение, за което се твърди да нарушава ЕКЗПЧОС, почива пряко на противоконституционна разпоредба от националното законодателство и само ако приложимите процесуални правила предвиждат възможност за възобновяване на производството по делото и*

постановяване на съдебно решение съобразено с произнасянето на Конституционния съд”¹⁰. Визираното решение се цитира и в последващата практика на ЕСПЧ.

Според ЕСПЧ руските граждани пък могат да подадат индивидуална жалба, без да е нужно преди това да са сезирали Конституционния съд с конституционна жалба, доколкото последната няма за цел да отстрани нарушение на основно право вследствие приложението на противоконституционен закон, а насочена единствено към проверка конституционността на закон, приложен или подлежащ на прилагане по конкретно дело.

По по-различен начин стоят нещата при конституционната жалба, която има за обект и индивидуални актове (съдебни и / или административни). Този модел е възприет в държави като Германия, Австрия, Испания, Словакия, Словения, Чехия, Лихтенщайн, Малта и др. Още с първоначалната си практика Европейската комисия по правата на човека, а впоследствие и Европейският съд по правата на човека приемат, че конституционната жалба в Германия представлява вътрешно средство по смисъла на ЕКЗПЧОС, което трябва да се изчерпа като условие за допускане на жалба в Страсбург.

В този смисъл отговорът на въпроса какъв ефект ще има разглеждания институт по отношение на жалбите до ЕСПЧ не може да се даде предварително и абстрактно, без да се държи сметка относно типа конституционна жалба, който ще се избере за Република България¹¹.

IV. Определянето на типа конституционна жалба, подходящ за Република България, е първият по ред въпрос, който изисква изясняване, за да се върви към детайлите. В правната литература¹² с основание се отбелязва, че бъдещото инкорпориране на института у нас предполага преди всичко отговор на въпроса за нейния обхват, т.е. дали закрилата чрез конституционната жалба да обхваща:

- само законодателната власт, т.е. лицето, което счита, че норма на закон нарушава негово конституционно право, да може да иска от Конституционния съд обезсилването ѝ като противоконституционна;

¹⁰ Szott-Medynska and others v. Poland (appl. № 47414/99), Decision, 9 October 2003

¹¹ Тук е моментът да се посочи, че след редица препоръки от Съвета на Европа и Европейската комисия към Република България за решаване на системния проблем с продължителност на съдебните производства, се извършиха изменения в Закона за съдебната власт (ДВ., бр. 50 от 2012 г.) и Закона за отговорността на държавата и общините за вреди (ДВ., бр. 98 от 2012 г.), с които за първи път в българското законодателство се създаде механизъм за обезщетяване на гражданите и юридическите лица в случаите на нарушаване на правото им на разглеждане и решаване на делата в разумен срок.

¹² Друмева, Ем., Индивидуалната правна закрила и конституционното правосъдие, Юридически свят № 1/2006 г., с. 15-21

или

- да обхваща и изпълнителната, и съдебната власт, т.е. лицето, което счита, че индивидуален държавен акт (административен или съдебен) нарушава конституционните му права, да иска отмяна на акта от Конституционния съд на това основание.

Впрочем, именно обхватът на конституционната жалба в посочените измерения е критерият, използван в сравнителен план, за разграничаване на основните типове конституционна жалба, познати в Европа:

- т.нар. същинска конституционна жалба, позволяваща да се атакува всеки акт на публична власт, за който се твърди да нарушава конституционно гарантирани права.

- т.нар. нормативна конституционна жалба, която може да се определи като коректив на същинската и която е адресирана срещу норма, послужила като основание за издаване на публичноправен акт.

Кратката сравнителноправна справка показва, че нормативната конституционна жалба се среща в Унгария, Полша, Хърватска, Латвия, Люксембург, Русия и др.

Първообразът на същинската конституционна жалба има своите корени в Германия¹³, където е въведена за първи път в немската правна система на 12 март 1951 г. със Закона за Федералния Конституционен съд (чл. 90-95). Първоначално институтът няма изрична уредба в Основния закон, като през 1969г. бива конституционно закрепен. Съгласно чл. 93, пар. 1, ал. 4а от Конституцията всеки, който прецени, че негови основни права или права по чл. 20, ал. 4, чл. 33, 38, 101, 103 и 104, са нарушени от страна на публичната власт, може да адресира конституционна жалба до ФКС. Впоследствие се разпространява и в други европейски държави като Словакия, Словения, Чехия, Македония и др.

¹³ Повече за конституционната жалба в Германия Вж.: Зомер, Б., Индивидуалната правна защита чрез конституционните съдилища, с. 87-90, В: Конституционно правосъдие- съвременни тенденции и европейски перспективи, Германско -български конституционни дни, София, 27-28 октомври, 2005 г.; Patrono, M., The protection of fundamental rights by constitutional courts : a comparative perspective, Victoria University of Wellington Law Review, v. 31, no. 2, May 2000, p. 409-414; Singer, M., The Constitutional Court of the German Federal Republic: jurisdiction over individual complaints, International and Comparative Law Quarterly, Vol. 31.1982, p.331-356; Gentili, G., A Comparative Perspective on Direct Access to Constitutional and Supreme Courts in Africa, Asia, Europe and Latin America: Assessing Advantages for the Italian Constitutional Court, 29 Penn St. Int'l L. Rev. 705 2010-2011,p.718-720; Brewer-Carias, A., Constitutional Protection of Human Rights in Latin America- A Comparative Study of Amparo Proceedings, Cambridge University Press, 2008, p. 224-226; Cappelletti, M., The judicial process in comparative perspective, Clarendon Press, 1989, p. 186-187.

Именно инкорпорирането на същинската конституционна жалба в различните правни системи е довело до нейното нюансиране и добавя на нови штрихи към първоначалния ѝ облик. Така например в държави като Албания, Малта, Босна и Херцеговина гражданите могат да атакуват само съдебни актове, но не и административни.

В Австрия обект на същинската конституционна жалба са преди всичко административните актове-нормативни, общи или индивидуални, както и решенията на Съда по убежището, но не и решения на гражданските или наказателни съдилища.

Споделям изказаните в доктрината предложения¹⁴ за възприемане у нас на *нормативната конституционна жалба*.

Съображенията могат да бъдат обособени в две групи:

а) концептуални – Конституционният съд на Република България не е част от системата на съдебната власт. Този извод следва преди всичко от систематиката на основния закон, където Конституционният съд и съдилищата са уредени в две отделни глави на Конституцията (глави шеста и осма). Конституционният е извън трите власти по чл. 8 от КРБ и упражнява своите компетенции независимо и наред със законодателната, изпълнителната и съдебната власт¹⁵.

Известно е, че основополагащ принцип, върху който функционират органите на съдебната власт е принципът за независимост, изключващ контрол от орган, който е външен за юдикативата.

За справка в Германия, където са корените на същинската конституционна жалба, правната уредба на Федералния Конституционен съд е поместена в главата за съдебната власт, т.е. ФКС там е част от системата на съдебната власт¹⁶.

Що се отнася до контрола върху Екзекутивата важи съображението, че по Конституция той е предоставен на специално създаден за целта стълб на административното правосъдие.

б) прагматични - в правната система на Република България предстои да се въведе един напълно нов институт на конституционна жалба, което изисква плавното ѝ инкорпориране, така че да не се избързва чрез прекомерно разширяване на нейния обхват.

¹⁴ Вж. Друмева, Ем., Конституционната жалба и мястото ѝ мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие, Юридически барометър, брой 7, 2013 г.

¹⁵ В този смисъл е Решение на Конституционния съд №18/1993 г. по к.д. №19/1993 г.

¹⁶ Вж. Глава IX от Основния закон на Федерална Република Германия.

V. Веднъж определен видът на конституционната жалба позволява да се направи и следващата крачка, а именно да се изпълни с конкретно съдържание, да ѝ се придаде облик, така че да се превърне в действащ институт на конституционното правосъдие. Това, от своя страна, предполага да се решат няколко следните основни въпроса:

1. Кои права да са защитими с конституционната жалба

Дали това да са всички конституционно гарантирани права в това число и признатите с международен договор, отговарящ на условията на чл.5, ал.4 от КРБ или само някои. В това отношение сравнителното право отново ни предлага разнообразни разрешения.

Така напр. в Германия с жалба пред Конституционния съд не може да се защити всяко нарушено право. Предпоставка за жалбата е да е било нарушено някое от „основните права според едноименния раздел в основния закон на Германия или някое от правата, посочени в чл. 20, ал.4, чл.33, 38, 101, 103, и 104 от Конституцията. „Основните права (Grundrechte) са поместени в чл.1-19 от Конституцията. Разпоредбите на чл.1-17 признават 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 пр.

В Австрия се признава защита на всички конституционно гарантирани права, а в Испания- на правата, посочените в чл.14-30 от Конституцията. Тук попадат равенството пред закона и най-вече отбранителните права (от негативния статус по Йелинек). Прави впечатление, че извън обхвата на искането за защита остават съпричастните права (от позитивния статус по Йелинек).

2. Активната легитимация и условия за допустимост

Впрочем, активната легитимация и естеството на защитимия интерес също се използват като ориентир за обособяване на отделни типове конституционна жалба.

Според този критерий разграничаваме:

- *индивидуална конституционна жалба*-насочена към защита на личния /персонален/ интерес на жалбоподателя.
- *колективна конституционна жалба*- позволява на особен колективни образувания / университети, общини и др. /, които имат специфични интереси различни от тези на индивидите да защитят правата си.

- *action popularis*- може да се определи като конституционна жалба в общ интерес, т.е., подавачият я субект не е нужно да доказва пряка и лична вреда от атакувания акт.

3. Процедурните правила за допускане, разглеждане и решаване на конституционната жалба.

4. Действието на решението на Конституционния съд в двете му основни измерения-във времето и спрямо лица.

VI. Изводът, който може да се направи от казаното до тук е, че сравнителното конституционно право и правосъдие в частност, ни предлага разнообразна палитра от работещи модели на конституционна жалба. Модели, които заслужават детайлно проучване и вникване в разума, който стои зад възприемането на едно или друго разрешение. Защото не бива да забравяме, че въвеждането на самия институт на конституционното правосъдие в Република България, към който в сравнителен план принадлежи и конституционната жалба и обогатяването му с нови елементи е в голямата си част резултат от рецепция и адаптация на работещи конструкции в други държави.

