БЪЛГАРСКА АКАДЕМИЯ НА НАУКИТЕ
ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО
СЕКЦИЯ ПО ПУБЛИЧНОПРАВНИ НАУКИ

.....

Радослава Димитрова Янкулова

КОНСТИТУЦИОНЕН ПРОЦЕС

А В Т О Р Е Ф Е Р А Т

на дисертационен труд за придобиване на образователната и научна степен „доктор”

Научна област: 3. Социални, стопански и правни науки
Професионално направление: 3.6 Право
Научна специалност: Конституционно право на РБ

Научен ръководител:
проф. д-р Емилия Друмева

София, 2013 г.

Дисертационният труд е обсъден и насочен за публична защита от секция „Публичноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките на 30 октомври 2013 г.

Докторантът е зачислен като редовен докторант в Секция „ Публичноправни науки” на Института за държавата и правото при Българската академия на науките.

Изследванията по дисертационния труд са реализирани както в Института за държавата и правото при Българската академия на науките, така и в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

Защитата на дисертационния труд ще се състои на 19 март (сряда) 2014г., в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр.София, ул. „Сердика” № 4) пред Научно жури, назначено със Заповед № РД- 09-95/27.11.2013 г. на Директора на ИДП при БАН, в състав:

Членове:

Проф. д-р Емилия Друмева

Проф. д-р Мариана Карагьозова - Финкова

Проф. д-р Стефка Наумова

Проф. д-р Пенчо Пенев

Проф. д-р Пламен Киров

Резервни членове:

Проф. д-р Дарина Зиновиева

Проф. д-р Снежана Начева

Дисертационният труд и материалите по защитата са на разположение в Института за държавата и правото при Българската академия на науките (гр. София, ул. „Сердика” № 4) и на интернет страниците на ИДП и на БАН.

I. ОБЩА ХАРАКТЕРИСТИКА НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

1. Актуалност на изследването

Настоящият дисертационен труд представлява изследване в дълбочина на процесуалните правила, съобразно които протичат делата пред Конституционния съд, известни още като конституционен процес. Актуалността му се определя от обстоятелството, че процесът съставлява превърната форма на съдържанието - на материалното право. Нивото на развитост на източниците на конституционния процес, оказва се, предопределя в голяма степен доколко ще се разгърне потенциалът, с който е зареден каталогът от правомощия, предоставени на Конституционния съд. Ето защо е важно внимателно да се проучат проблемите на конституционния процес и да се предложат работещи варианти по посока тяхното преодоляване.

Вярно е, че конституционното правосъдие, чието класическо проявление е контролът упражняван върху законодателната власт за съответствието на приеманите закони с Конституцията, предпоставя и осмисля съществуването на конституционнопроцесуалното право редом с процесите в другите клонове на правото. Тази обусловеност на конституционния процес от конституционното правосъдие в материален смисъл не омаловажава неговото значение и не придава на конституционния процес подчинена или второстепенна роля. Напротив, както конституционният процес се нуждае от конституционно правосъдие, така и конституционното правосъдие изпитва потребност от собствени процедурни правила, които да му вдъхнат живот и да направят възможна неговата практическа реализация. В противен случай идеята за конституционен контрол би останала едно добро пожелание без реални полезни измерения.

В българската правна доктрина проблемът е разгледан по повод няколко книги и монографии[1], посветени на националните и световни измерения на конституционното правосъдие (изобщо).Това, което липсва понастоящем, е самостоятелно изследване, съсредоточено единствено върху конституционния процес, разбиран като съвкупност от процесуални правила, регламентиращи развитието на делата пред Конституционния съд. Настоящият дисертационен труд е скромен опит в тази насока, отчитайки актуалните тенденции в теорията и практиката, добрите примери, почерпени от държави с развито конституционно правосъдие , както и някои обозрими предизвикателства на бъдещето.

2. Предмет и задачи на изследването

Основен предмет на настоящия дисертационен труд е очертаване параметрите на съществуващата обща позитивноправна уредба на конституционния процес, имаща своите отправни точки в Конституцията на Република България и детайлиране в Закона за Конституционен съд и Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. Освен това, в предмета и обхвата на изследването попадат: проучването на чуждестранния опит и формулирането на конкретни предложения по посока задълбочаване уредбата на българския конституционния процес така, както наказателният, гражданският и административният процес са развити в подробности, които да покриват много хипотези, проучване и анализиране практиката на Конституционния съд на Република България, която не само доразвива редица институти, намерили място в действащата позитивноправна уредба, но и си служи с правни фигури, нямащи нарочна уредба сред нормативните източници на конституционния процес,

[1] Тук попадат „Конституционният съд" на проф. Борис Спасов; „Конституционно правосъдие на Република България" и „Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие" на проф. Пенчо Пенев; „Американският и европейският модел на конституционно правосъдие" и „Конституционните юрисдикции в новите демокрации от Европейския съюз" на проф. Мариана Карагьозова-Финкова.

заимствани най-често от процесите в други клонове на правото и съответно приспособени към особеностите на конституционния процес.

Крайната основна цел на настоящото изследване е да очертае етапите, през които преминава производството пред Конституционния съд на Република България и да послужи като основа за последващи научни изследвания, посветени на проблемите на конституционния процес.

Постигането на поставената цел изисква да се решат няколко основни задачи:

- Да се посочат източниците на конституционния процес, да се изясни тяхната правна същност и съотношението помежду им; да се изведат принципите, от които се ръководи Конституционният съд при разглеждане на конституционни дела;

- Да се направи задълбочен анализ на субектите, които понастоящем са оправомощени да сезират Конституционния съд и да се съпоставят с носителите на това право в държави с установени традиции в конституционното правосъдие;

- Да се проучат съществуващите модели на конституционна жалба в Европа, като основа за бъдещо въвеждане на института у нас;

- Да се посочат общите реквизити, на които трябва да отговаря всяко постъпило до Конституционния съд искане, както и специфичните процесуални предпоставки за допускане на отделни категории искания, изведени от законодателството и практиката на Конституционния съд;

- Да се подложи на анализ принципът, по който протичат заседанията на Конституционния съд на Република България и да се съпостави с подхода, възприет в други европейски държави;

- Да се очертаят особеностите на конституционния процес в частта, касаеща видовете доказателства, допустими в производството пред Конституционния съд;

- Да се изяснят процесуалните правила, по които Конституционният съд постановява своите решения; да се проследи доктриналната дискусия „за" или „против" особени мнения към решенията на конституционните съдилища, както и виждането на законодателя по този въпрос в България и други европейски държави;

- Да се посочат правилата досежно влизане в сила решенията на Конституционния съд на Република България и да се предложат някои идеи за повече гъвкавост на уредбата в тази й част, почерпени от опита на държави с развита конституционно правосъдие като Австрия, Германия, Испания и др.

3. Методи на изследването

За постигане на задачите на изследването са използвани нормативният, формалнологическият и сравнителноправният методи.

Нормативният метод е използван, за да се анализира нормативната уредба, която съдържа разпоредби, попадащи в предмета на дисертационния труд.

При изясняването на определени въпроси, свързани с темата на изследването, са ползвани сравнения с практика, възприета в други държави.

Структурата на дисертационния труд следва логиката на развитие на производството пред Конституционния съд: субекти, които са оправомощени да сезират съда; надлежно отправено искане като условие за започване на конституционния процес; изясняване на конституционното дело и приобщаване на нужните за тази цел доказателства; произнасяне на решение.

Взета е под внимание волята на конституционния законодател при приемането на относимите разпоредби от Глава осма на КРБ, така, както е отразена в Стенографските дневници на 7-то Велико Народно Събрание, както и волята на законодателя при приемането релевантните норми от

Закона за Конституционен съд, отразена съответно в Стенографските дневници по обсъждане на законопроекта.

Проследена е и на практиката на Конституционния съд на Република България, имаща отношение към изследваната проблематика.

4.Научна новост и приноси на дисертационния труд

Дисертационният труд е посветен на процесуалните правила, от които се ръководи Конституционният съд при разглеждане и решаване на образуваните пред него дела. Иновативността му се състои в съчетаването на теория, нормативна уредба и прилагане на анализ с цел задълбочено представяне на предмета на изследването.

Научен принос на дисертационния труд е направеният самостоятелен анализ на субекти, оправомощени да сезират КС по чл.150 от КРБ, както и на особеностите, които проявяват при упражняване на това им право. Специално внимание е отделено на добилия актуалност въпрос за сезиране на Конституционния съд при спорове за законността на току-що произведени избори.

Частта от дисертационния труд, посветена на възможността за сезиране на Конституционния съд от гражданите също съставлява приносен момент. Представени са в синтезиран вид аргументите „за" или „против" въвеждането на конституционна жалба у нас. Направен е сравнителен анализ на моделите на конституционна жалба, които се прилагат в държави с развито конституционно правосъдие като Германия, Австрия и Испания. Накрая, въпросът за инкорпориране на конституционната жалба в системата за конституционно правосъдие на Република България е разгледан през призмата на съществуващите два режима за ревизия на КРБ.

Глава трета от дисертацията в своята цялост също представлява определен принос. На основата на действащата нормативна уредба и натрупаната практика на КС са очертани специфичните процесуални

предпоставки за допустимост на отделни категории искания, което съставлява добра база за бъдещо обособяване на особени конституционни производства съобразно правомощията на съда. Обект на самостоятелен анализ са и въпросите за оттегляне на веднъж подадено искане до Конституционния съд и за отправяне на ново искане по същия предмет.

Като новост и оригинален принос на дисертацията може да се посочи, че при представянето и анализирането на определени въпроси, които са в предмета на изследването, като емпиричен материал се използват Стенографските дневници на 7-то Велико Народно събрание, което е приело сега действащата КРБ, както и Стенографските дневници по обсъждане на Законопроекта за Конституционен съд.

Новост и принос има в проследяването и систематизирането на практиката на Конституционния съд на РБ, имаща отношение към изследваната проблематика.

С приносен характер са частите от дисертационния труд, в които е направен сравнителен преглед на разрешенията по актуални аспекти на конституционния процес като: упражняването на конституционен контрол върху законодателен пропуск и върху закон за ревизия на Конституцията; правилото, по което протичат заседанията на Конституционния съд; допускането на особени мнения към решенията на съда и др.

В заключението на дисертационния труд принос има в направените изводи, както и във формулираните предложения de lege ferenda.

5. Апробация на дисертационния труд

Дисертационният труд е докладван изцяло пред Секция „Публичноправни науки“ на Института за държавата и правото при Българската академия на науките, като отделни негови части са представени на следните научни конференции и съответно публикувани в следните научни издания:

- Статия на тема: “Проблеми на Конституционния процес” и публикация на същата в списание Правна мисъл кн. № 2/2012г.;

- Втора национална докторантска конференция, организирана от ИДП при БАН, София, 11 май 2012 г. Представен е доклад на тема: „Конституционен съд на Испания / едър план /”. Докладът е публикуван в сборник „Научни трудове на Института за държавата и правото”;

- Международна научна конференция „Развитие на публичното право – традиции и съвременност”, организирана от Юридическия факултет на Пловдивския университет, Пловдив, 23 май 2012 г. Представено е научно съобщение с тема: „Актуални аспекти на инцидентния контрол за конституционност в Испания и България”. Предстои публикация на същото;

- Международна научна конференция “Правото – изкуство за доброто и справедливото” по повод 20-годишния юбилей на Юридическия факултет на Пловдивския университет, организирана от ЮФ на ПУ, Пловдив, 29 - 30 септември 2012 г. Представено е научно съобщение на тема : „Процесуалноправни аспекти на производството по проверка законността на изборите пред Конституционния съд”. Представеният материал е публикуван в сборник, посветен на юбилея.

- Статия на тема: “Сезиране на Конституционния съд от гражданите? ” и публикация на същата в списание Норма бр. № 5/2013г.;

- Трета национална докторантска конференция, организирана от ИДП при БАН, София, 13 юни 2013 г. Представен е доклад на тема: „За някои закони като предмет на искане за абстрактен нормен контрол пред

Конституционния съд”. Докладът е публикуван в сборник „Научни трудове на Института за държавата и правото”;

- Кръгла маса на тема „Конституционната жалба и закрилата на конституционните права“, организирана от ИДП при БАН, 24 септември 2013г. Представен е доклад на тема: „Конституционната жалба- сравнителноправен обзор на уредбата и перспектива за въвеждането й в Република България”.

- Международна научна конференция “Религиозната толерантност от древността до наши дни”, организирана по проект за научни изследвания на Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски”, 18 октомври 2013г. с доклад на тема: „Правна сила на решенията на Конституционния съд, постановени по спорове за конституционност на политически партии, образувани на верска основа”. Предстои публикация на същия.

- Семинар ”Брачни отношения и брачен договор – правни и икономически аспекти”, организиран от екип от изследователи и Клуб на цивилиста при Юридическия факултет на ПУ „Паисий Хилендарски”, 12 ноември 2013г. с доклад на тема:”Хоризонтално действие на основните права в светлината на брачния договор- немският опит.”

6. Структура на дисертационния труд

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 27 от Правилника за прилагането на Закона за развитието на академичния състав в Република България и на специфичните изисквания на Института за държавата и правото при Българската академия на науките и съдържа: увод; изложение, състоящо се от пет глави; заключение, състоящо се от

изводи и предложения de lege ferenda, декларация за оригиналност и библиография.

Дисертационният труд е с общ обем от 259 страници, включително съдържание, списък на използваните съкращения и списък на използваната литература. Направени са 309 бележки под линия.

В структурно отношение изследването включва: I.Увод; II.Изложение; III.Заключение; IV.Библиография. В изложението са обособени шест глави, всяка с тематично структурирани заглавия, означени с арабски цифри и подзаглавия, също означени с арабски цифри.

II. КРАТКО ИЗЛОЖЕНИЕ НА ДИСЕРТАЦИОННИЯ ТРУД

Глава първа

ИЗТОЧНИЦИ НА КОНСТИТУЦИОНЕН ПРОЦЕС.ПРИНЦИПИ.

В първата глава на изследването са изложени източниците на конституционния процес, както и принципите, от които се ръководи Конституционният съд при осъществяване на дейността си.

1. Източници на конституционен процес

1.1. Конституция на Република България

Конституцията заема най-високо място сред източниците на конституционния процес. Конституцията е пряк източник на конституционен процес с онези нейни разпоредби, които се отнасят до конституционнопроцесуалните отношения. Такива разпоредби се съдържат преди всичко в Глава осма „Конституционен съд", както и в още няколко конституционни текста. Ето по-важните от тях.

Основополагащо значение за конституционния процес има нормата на чл. 150 от КРБ, където са посочени част от субектите, оправомощени да сезират Конституционния съд: най-малко 1/5 от народните представители,

президентът, Министерски съвет, ВКС, ВАС и главният прокурор; общинските съвети и омбудсманът сезират Конституционния съд само за определени правомощия. Тук е потребно да се подчертае, че изброяването в чл.150 не е окончателно, въпреки че редакцията на текста навежда на такова впечатление. Възможни сезиращи субекти откриваме и в други конституционни разпоредби: чл. 97, ал.1 т. 1 и 2 от КРБ (подаване на оставка от президента или вицепрезидента пред Конституционния съд); чл. 149, ал.1, т.8 във връзка с чл. 103 от КРБ (искане на 2/3 от народните представители за импийчмънт на президента или вицепрезидента); чл. 148, ал.1, т.2 от КРБ (подаване на оставка от конституционен съдия пред Конституционния съд).

Важни отправни моменти се съдържат в разпоредбата на чл. 151 от КРБ, регламентираща процеса на постановяване на решения , както и правилата досежно обнародване и влизане в сила на решенията на Конституционния съд.

1.2. Закон за Конституционен съд

Конституцията не включва (и не може да включи) в своите текстове детайлна уреба на процесуалните правила, по които ще действа Конституционният съд. Заслужава припомняне концепцията, че в конституционноправната сфера се осъществява т. нар. “рамково нормиране”- създава се скелетна конструкция на държавния организъм и се предвиждат елементите и обхватът на основните му функции.

В този ред на мисли по-практично решение е да се възложи на законодателя да създаде необходимите процесуални правила, които да вдъхнат живот и да направят възможно практическото функциониране на конституционната юрисдикция. Именно това разбиране е заложено в нормата на чл. 152 от КРБ: „ Организацията и редът на дейността на Конституционния съд се определят със закон”.

Законът за Конституционен съд не съдържа изчерпателна процесуална уредба, а се ограничава до разпоредби, специфично необходими за конституционния процес. Предоставено е на Конституционния съд да развие в Правилник нормите за протичане на процеса, облегнати на общите правила и принципи на съдебния процес.Обяснението се корени в същностно различаващите се видове конституционни спорове, които могат да са предмет на дела пред Конституционния съд: тяхното обхващане с процесуалноправна уредба не позволява законовата уредба да се задълбочава в детайли. В конституционния процес на Република България на този етап няма обособяване на особени конституционни производства по подобие на такова деление на общо и особени производства, каквото съществува напр. в гражданския процес.

1.3. Правилник за организацията на дейността на Конституционния съд

Приетият от Великото народно събрание Закон за Конституционен съд задължава Конституционният съд да приеме Правилник за организацията на дейността си (§ 1 от Прех. и закл. разпоредби на ЗКС). С решение на КС №1 от 1991г. такъв правилник е приет на 6 декември 1991г. от членовете на Конституционния съд и обнародван в ДВ, бр. 106 от 1991г.

Съотношението между ЗКС и ПОДКС не се вмества в традиционното съотношение между закон и правилник, издаден за неговото прилагане (по смисъла на чл.7 от Закона за нормативните актове). Макар и създаден въз основа на ЗКС, правилникът съдържа разпоредби, които не се основават непосредствено на законови норми, не развиват такива норми. В ПОДКС основно място заемат две части: а) организационна част относно

канцеларията на Конституционния съд и б) процесуални норми, които се отнасят до непосредствената дейност на съда и съставляват част от нормативната основа на конституционния процес. Процесуалните правила, поместени в Правилника очертават изискванията и проследява развитието на нормалния конституционен процес, който започва с образуване на делото, минава през фазата по допустимостта на искането и приключва с постановяването на решението. Тези правила имат задължителен характер, при това не само за органа, който ги е създал, т.е. Конституционният съд, но и за участниците в конституционния процес.

1.4. Практика на Конституционния съд

Специфична особеност на конституционния процес, която го отличава от наказателния, гражданския и административния процес, е, че при него както степента, така и строгостта на регламентиране е много по-малка.Това дава сравнително широка възможност на конституционните съдилища да осъществяват т.нар. „процесуален балет” (по удачното сравнение на френския конституционалист Ж.-М. Варо), т. е. да проявяват една по-голяма свобода за избора на процесуалната форма. Тук именно се проявява значението на практиката на КС като източник на конституционния процес, доколкото същата не само доразвива и вдъхва живот на позитивноправната уредба, но и си служи с правни фигури, нямащи нарочна регламентация сред нормативните източници на конституционния процес.В руската правна литература нерядко може да се срещнат указания за *обыкновенията* като източник на право. Доколкото в конституционното правосъдие на Руската федерация (подобно на Република България) не всички въпроси имат своето разрешение в съответния конституционен закон и в Регламента на КС, доста често в

решенията по процесуални въпроси се формират своего рода обикновения, които придобиват значение на своеобразни правни източници.

2. Принципи

2.1 Понятие за правен принцип

Правните принципи представят в синтезиран вид ръководните идеи, въплътени в определени комплекси от правни норми. Те могат да бъдат прогласени изрично или да бъдат изразени чрез съдържанието на обусловените от тях норми. Правилното им идентифициране е от огромна теоретическа важност, за да се разкрие облика на дадена правна система, за целите на историческия или сравнителноправен анализ. От гледна точка на практиката пък правните принципи са опора за тълкуване и за попълване на празнини в уредбата на обществените отношения.

Някои правни принципи са типични за правната система на държавата като цяло. За да се подчертае особената им тежест, те са гарантирани и конституционно. Такива са например принципите на законност и равенство. Други са общи за няколко правни клона. Конституционният процес споделя с гражданския, наказателния процес и административния процес принципа за истинност. Накрая, някои от принципите, присъщи за традиционните съдебни процеси, разкриват особености съобразно спецификата на конституционния процес. Такива са принципите за публичност и състезателност.

2.2 Видове принципи на конституционния процес

2.2.1. Равенство на страните и дирене на истината.

В областта на съдебния процес принципът за равенство диктува страните да се третират като равни. Характерно проявление на принципа в конституционния процес са: право на всяка от страните да участва в откритите заседания на КС с представител (чл. 27б, ал.1 от ПОДКС);

право на заинтересованите страни да бъдат уведомени за постъпилото искане, да се запознаят със съдържанието му както и със събраните по делото доказателства (чл.18, ал. 5, чл.29, ал.4 от ПОДКС); право на всяка от страните да изложи пред съда своето становище и да го подкрепи с доказателства (чл.27б, ал.2 от ПОДКС).

Конституционният принцип за дирене на истината намира своето развитие в редица процесуални норми. Гаранции за разкриването на обективната истина в конституционния процес са:

- задължение за представяне на поисканата от КС информация, писмени или веществени доказателства независимо от това, дали съставляват държавна или служебна тайна (чл.29, ал.2 от ПОДКС);

- изискване за мотивиране на решенията и определенията на КС, което предполага детайлно изясняване на конкретния казус (чл. 23, ал.2 от ПОДКС);

- възможност доказателствата в конституционния процес да се събират както по искане на заинтересованите страни, така и служебно от съда;

- обвързване на Конституционния съд с фиксиран законов срок за произнасяне на решение едва след автономната му преценка, че делото е достатъчно изяснено (чл.21, ал.4 от ЗКС).

2.2.2 Диспозитивно и служебно начало.

Характерен за съдебния процес въобще и за конституционния процес в частност е принципът на диспозитивното начало. Той се свежда до забрана съдът да образува дело по свой почин, без да бъде сезиран. Визираният принцип произтича от неутралността на съда и задължението за безпристрастие. Ако съдът би образувал служебно делото, той би предрешил, че правонарушението, дало повод за правния спор е

извършено. Член 16 от ЗКС изрично прогласява изискването за сезиране на КС като условие за образуване на конституционното дело.

Служебното начало може да бъде определено като такъв принцип на конституционния процес, по силата на който КС е длъжен служебно, без изрично искане за това, да предприема необходимите процесуални действия по движението и разглеждането на делото до постановяването и обявяването на съдебното решение. Антипод на този принцип е принципът на частното начало. При него извършването на всяко последващо процесуално действие на съда е поставено в зависимост от волята и исканията на страните.

2.2.3 Публичност и състезателност.

Пред общите съдилища производството е публично (вж. чл. 121, ал. 3 от КРБ), а пред КС публичното разглеждане на делата е изключение. Конституционното производство най-често е закрито- страните в процеса представят становища (писмени защити). Главното основание за тази разлика е, че за по-голямата част от делата пред КС решаващи са аргументите, свързани с тълкуването на Конституцията, устни доказателства не се събират, а преценката на изложените пред КС аргументи на страните по делото най-леко и сигурно ще стане, ако те са изложени не устно, а писмено.

Специфика има и при принципа за състезателност- в процедурите по някои от основанията, по които бива сезиран Конституционният съд, без съмнение има елементи на състезателност. Тя обаче невинаги е изведена докрай. Достатъчно е само да кажем, че Конституционният съд може да обяви противоконституционност на закон дори и на непредявено основание (по друг непосочен в искането конституционен текст), като при това не е длъжен да уведомява предварително конституираните страни и сезиращия орган и да изчаква техните допълнителни становища.

Глава втора

СЕЗИРАНЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

1. Сезиращи субекти

1.1 Общи положения

1.1.1 Конституционният съд не може да действа по своя инициатива, а по сезиране, т.е. с искане за разглеждане и решаване на конкретен конституционноправен въпрос (спор). Възможните сезиращи субекти са посочени в Конституцията (чл. 150, ал.1, изр.1 от КРБ): най-малко 1/5 от народните представители, президентът на Републиката, Министерски съвет, Главният прокурор, Върховният касационен съд и Върховният административен съд. Общинските съвети и омбудсманът сезират Конституционния съд само за определени правомощия; така общинските съвети могат да повдигнат спорове за компетентност между органите на местното самоуправление и централните изпълнителни органи, а националният омбудсман може да сезира съда за установяване противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите.

1.1.2 Би трябвало да се очаква, че в чл.150 от КРБ субектите, които имат право да сезират Конституционния съд, ще бъдат посочени изчерпателно, но това не е така. Конституционният съд по силата на чл. 97, ал. 1, т. 1 и ал. 2 от Конституцията е органът, пред когото президентът и вицепрезидентът подават оставка. По своята природа оставката е личен акт и затова тя се подава от президента и от вицепрезидента лично. Поради това и производството по чл. 97, ал.2 от Конституцията- в хипотезата на подадена оставка- се задвижва лично от президента (вицепрезидента).Само той има легитимация за това. Подаването на оставка е и сезиране на

Конституционния съд. Той е длъжен да открие производство, като образува конституционно дело.

По сходен начин се поставят нещата и при производството по чл. 148, ал.1, т.2 от Конституцията- подаване на оставка от конституционен съдия. И тази оставка има личен характер, и тя се подава пред Конституционния съд. Подалият оставка също сезира съда, който ще образува конституционно дело, и ще се произнесе с решение.

Накрая, по силата на чл.149, ал.1, т.8 от Основния закон Конституционният съд се произнася по обвинения, повдигнати срещу президента и вицепрезидента, като сезирането в този случай се осъществява от повече от 2/3 от всички народни представители.

1.2 За сезиращите субекти по чл.150 от Конституцията на Република България

1.2.1 Една пета от народните представители.

Конституцията на Република България (чл.150, ал.1) нарежда сред универсалните сезиращи субекти една пета от народните представители. Народното събрание на РБ се състои от 240 народни представители (чл.63 от КРБ), което означава, че минимум 48 от тях могат да сезират КС. Това право на народните представители трябва да се разглежда в няколко насоки.

Първо, чрез това право се дава възможност на парламентарното малцинство да се бори срещу диктата на парламентарното мнозинство. Това е така, защото законите и другите актове на Народното събрание се приемат от мнозинството в парламента. Това мнозинство представлява определени политически сили, които се стремят да наложат своята воля над политическия си противник, който е в малцинство. Поставя се въпросът, как парламентарното малцинство може да защитава своите позиции, да защити интересите на своите симпатизанти и оттук

общодържавните интереси. Това може да направи, като отнесе въпроса до Конституционния съд.

Но, за да бъде валидно сезирането, искането трябва да изхожда от минимум една пета от народните представители. Целта на конституционния законодател следователно е да намери разумния баланс между стабилността на актовете на Народното събрание и възможността за защита на парламентарното малцинство, което обаче има определена тежест в парламента и влияние в обществото. Затова не може всеки народен представител индивидуално да сезира Конституционния съд, макар и да има законодателна инициатива (чл.87, ал.1 от КРБ). Конституцията познава такъв подход за съвместно упражняване на права от народни представители, когато се поставят жизненоважни проблеми за държавата и обществото. Така например само една пета от народните представители могат да предложат гласуване на недоверие на Министерски съвет или министър-председателя (чл.89, ал.1 от КРБ); обвинението срещу президент и вицепрезидент за нарушаване на Конституцията и държавна измяна се повдига от една четвърт от народните представители (чл. 103 от Конституцията); правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители (чл. 154, ал.1 от Конституцията) и т.н.

1.2.2 Върховен касационен съд и Върховен административен съд.

В чл.150 на Конституцията са уредени два възможни начина засезиране на Конституционния съд от ВКС и ВАС.

1.2.2.1 Първият е по ал.1 в рамките на т.нар. абстрактен нормен контрол, където ВКС и ВАС са посочени наред с другите правоимащи субекти като равнопоставени. В това им качество ВКС и ВАС могат да сезират Конституционния съд за упражняване на правомощията му (с някои изключения- напр. по т.8 на чл.149, ал.1 от Конституцията). Това е

така, защото в рамките на чл.150, ал.1 от Конституцията ВКС и ВАС не правораздават, а сезирайки Конституционния съд упражняват предоставеното им от Конституцията властническо правомощие; правят го въз основа на информация, събрана от функционирането на съдебната система, чийто връх са тези съдилища, както и от упражнявания от тях върховен надзор за точно и еднакво прилагане на законите от всички съдилища.

В своята постоянна практика, с изключение на Определение № 6 от 30 юни 1992г. по к.д. №12/92г., КС е приемал винаги, че легитимирани да отправят искане по чл.150, ал.1 от Конституцията са както пленумите на ВКС и ВАС, така и общите събрания на техните колегии.

1.2.2.2 Вторият начин за сезиране на Конституционния съд от ВКС или ВАС е разписан в чл. 150, ал.2 от КРБ и се вмества в рамките на съдебен процес, протичащ пред един от двата върховни съда като правораздаващи органи. И точно във връзка с това им качество сезирането на Конституционния съд е ограничено само до упражняването на едно-единствено правомощие- оспорване конституционността на закон.

В Определение № 1 от 1997г. съдът подробно е аргументирал тезата, че "правомощието да сезира Конституционния съд по реда на чл. 150, ал. 2 принадлежи на отделните състави на ВКС и ВАС, разглеждащи конкретен съдебен спор". Според новата позиция на Конституционния съд да се приеме, че тази възможност имат само общото събрание на съответна колегия или Пленумът на ВКС или ВАС "всъщност лишава от конкретно съдържание разпоредбата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията". Цитираното определение казва, че когато конституционният законодател говори за Върховен съд в хипотезата на чл. 150, ал. 2, има предвид "не висшите представителни органи на ВКС и ВАС, а съответния Върховен съд като правораздаващ орган по конкретен съдебен спор", т. е. неговите състави. Впрочем, като изключим определение № 6 от 1992 г. по к.д. № 12 от 1992

г. в своята постоянна практика Конституционният съд без колебание е приемал това.

1.2.3 Президент на Република България.

Президентът е висш едноличен държавен орган. В качеството си на държавен глава той олицетворява единството на нацията и представлява държавата в международните отношения (чл.92 от КРБ).

Важен инструмент за практическото осъществяване на качеството - изискване по чл.92 е правомощието на президента да сезира Конституционния съд. При това той се явява от категорията на универсалните сезиращи субекти- може да иска произнасяне на КС по всички най-важни, предвидени в чл.149 от Конституцията, негови правомощия. Така той може по своя преценка във всеки момент при необходимост да постави в действие механизма на конституционното правосъдие. Практически отправените досега искания от президента към Конституционния съд са се свеждали предимно до тълкуване на конституционни разпоредби или искане за обявяване на законови разпоредби за противоконституционни.

1.2.4 Министерски съвет.

По отношение на Министерски съвет като сезиращ субект следва да се отбележи, че той действа като колективен орган и за да бъде валидно сезиран съдът, е необходимо да бъде взето решение от Министерския съвет като такъв орган. Принципно положение е, че актовете на Министерския съвет (в това число и решенията) се приемат с общо съгласие (чл. 45, ал.2 от Устройствения правилник на Министерския съвет и неговата администрация), при условие, че е налице необходимият кворум- повече от половината от всички членове на Министерския съвет. По решение на министър-председателя по определени въпроси може да бъде проведено гласуване- решава се с обикновено мнозинство повече от половината от присъстващите членове. Решението за сезиране на

Конституционния съд се прилага към искането, което се подписва от министър-председателя.

Основните случаи, при които Министерският съвет е сезирал Конституционния съд, са били свързани главно с искания за тълкуване на конституционни разпоредби, а също така и във връзка с изясняване на някои от правомощията на правителството, предвидени в Конституцията.

1.2.5 Главен прокурор.

От сравнителноправна гледна точка включването на главния прокурор сред субектите, оправомощени да сезират Конституционния съд, е рядкост. Обяснението е, че в много страни от континенталния кръг прокуратурата е съставна част от изпълнителната власт, призвана да участва в борбата с престъпността. Според българската Конституция обаче прокуратурата е част от съдебната власт. Това вероятно е и причината главният прокурор да бъде предвиден в чл. 150 на Конституцията като сезиращ Конституционния съд орган.

Заслужава отбелязване високата активност от страна на главния прокурор при реализиране на това му правомощие. Исканията му са били предимно за обявяване на законови разпоредби като противоконституционни, както и за тълкуване на Конституцията. Чрез възможността на главния прокурор да сезира Конституционния съд се осъществява често пъти своеобразен палиатив на конституционната жалба. В качеството му на ръководител на институция, призвана по Конституция да упражнява общ надзор за законност, до главния прокурор достигат редица молби на граждани. По някои от тях той може да прецени за удачно да сезира Конституционния съд за обявяване на противоконституционност на закон, който засяга субективни права и интереси на молителя.

1.2.6 Омбудсман на Република България.

За разлика от изброените в чл. 150, ал. 1 публични органи, които са оправомощени да сезират Конституционния съд с искане да упражни някое

или няколко от правомощията си по Конституция и които разполагат с обща компетентност за сезиране на съда, то омбудсманът, като орган на инициатива, има самостоятелно място и уредбата съдържа редица особености, които са в посока на ограничаване на правомощието му за сезиране в сравнение с останалите субекти по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

На първо място омбудсманът може да отправя до Конституционния съд само искане за установяване на противоконституционност на закон, тоест може да сезира съда само за упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. Омбудсманът не е компетентен да инициира производство за установяване на съответствие на закон с общопризнати норми на международното право и с международни договори, по които България е страна (Определение № 8 от 02.12.2010г. по к.д. №14 от 2010г.).

На второ място ограничение има в предмета на оспорване – омбудсманът може да иска установяване на противоконституционност само на закон, а не и на другите актове на Народното събрание и на актовете на президента (Определение № 1 от 09.02.2010 г. по к.д. № 19 от 2010 г.).

На трето място омбудсманът може да оспорва само закон, с който се нарушават правата и свободите на гражданите. Съгласно Конституцията и Закона за омбудсмана той има задължението да бъде застъпник на правата и свободите на гражданите. А това са закрепените в Конституцията права, които са присъщи и неотменими за човека и гражданина, като право на живот, лична свобода и неприкосновеност, на адвокатска защита, защита срещу посегателство върху честта, достойнството и доброто име, неприкосновеност на жилището, свобода и тайна на кореспонденцията и на другите съобщения, свобода на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и др. Общата компетентност на органите по чл. 150,

ал. 1, изр. 1 от Конституцията включва възможността да се инициира производство по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията не само при констатация, че закон й противоречи като нарушава права и свободи на гражданите, но и когато той не съответства на други конституционни норми и принципи – основно тези, които се отнасят до структурата и функционирането на държавата. Макар, че нарушението на последните индиректно може да засегне и правата и свободите на гражданите, то не може да бъде предмет на искане по чл. 150, ал. 3 от Конституцията.

1.3 Сезиране на Конституционния съд при спорове за законността на президентски и парламентарни избори

Конституционният законодател не е предвидил особен ред за сезиране на Конституционния съд при спорове за законността на произведени парламентарни или президентски избори. Ерго, Конституционният съд може да бъде сезиран да упражни правомощията си по чл. 149, ал.1, т.6 и 7 от Конституцията по начина, определен и за всички останали негови правомощия- от органите, които имат право да се обърнат към него и в частност от субектите по чл. 150,ал.1, изр. първо от Конституцията. Публичноправният субект по цитирания конституционен текст, до когото е постъпил сигнал за допуснати нарушения в изборния процес е длъжен да вземе отношение по искането на участниците в изборите. За него обаче не съществува задължението след констатацията, че от формална гледна точка то е допустимо, да го препрати механично на Конституционния съд, без да изготви собствено искане. Органът, чрез които е направено оспорването, е длъжен да провери не само допустимостта му от гледна точка на легитимация, правен интерес, срок и пр., но и по същество да реши дали приема или отхвърля фактическите и правните съображения на оспорващия.

1.4 Сравнителен преглед на сезиращите субекти в Германия, Австрия, Испания и Франция

От направения сравнителен анализ на сезиращите субекти в посочените държави се извеждат няколко основни извода:

- В отлика с конституционния процес в Република България, в разгледаните държави е налице стриктно диференциране кои субекти за какви компетенции могат да сезират Конституционния съд (съвет). Като критерий за подобно разграничение се използва конституционноустановената компетентност на съответните държавни органи, така че правото им да поставят в ход конституционното производство да се вписва по характер и съдържание с възложените им държавни функции;

- Прави впечатление, че сред правоимащите субекти неизменно присъстват парламентарните малцинства: 1/3 от депутатите (Германия и Австрия); 50 депутати и толкова сенатори (Испания) и минимум 60 депутати, респ. толкова сенатори (Франция);

- Там, където е предвиден инцидентен нормен контрол за конституционност на закони, активната процесуална легитимация за сезиране на КС принадлежи на съдилища от различни нива на съдебната система;

- В Германия, Австрия и Испания гражданите имат право при определени условия да се обърнат пряко към Конституционния съд с искане за обявяване противоконституционност на актове на органи на публична власт. Наблюдават се обаче концептуални различия в избрания поход досежно обхвата на търсената закрила;

- Тогава, когато конституционната юрисдикция е компетентна да проверява законността на току-що произведени избори, правото да отнесат спора пред Конституционния съд (съвет) е предоставено и на кандидатите, участвали в съответния избор.

2. Сезиране на Конституционния съд от гражданите?

2.1 Върху една полемика за конституционна жалба и в Република България

Конституционният съд на Република България не може да бъде сезиран от граждани и юридически лица в случаите, когато са засегнати техни права. С това конституционното правосъдие на България принадлежи към онези конституционни модели (Франция, Италия, Португалия и др.), които не съдържат института на конституционната жалба. В доктрината се води оживена дискусия свързана с бъдещо въвеждане на института у нас, като не липсват аргументи както „за", така и „против".

И макар дебатът за въвеждане на конституционна жалба у нас да е сред постоянно актуалните, малцина са авторите, които му придават облик и предлагат конкретни варианти на конституционна жалба, съобразени с конституционния модел в Република България.Към настоящия момент в доктрината са обособени две концептуални предложения за български вариант на конституционна жалба.

Изхождайки от принципното положение, че контролът, упражняван от Конституционния съд на Република България, е върху законодателната власт и не се разпростира върху съдебната и изпълнителната власт, т.е. Конституционният съд на РБ не разполага с обхватна компетенция да контролира пряко и трите разделени власти, проф. Емилия Друмева предлага у нас да се възприеме вариант на конституционна жалба, при който гражданинът да може да оспорва пряко пред КС закони, които нарушават негови основни права, прогласени в Конституцията.

Според проф. Пенчо Пенев конституционната жалба срещу закони трябва да се допуска на следните основания:

- когато противоконституционен закон е приложен по конкретен дело и е послужил като правно основание за постановяване на съдебното решение . В случай, че КС обяви противоконституционност на такъв закон,

за да се удовлетвори нарушеното индивидуално право, ще се пристъпи към възстановяване на производството по конкретното дело;
или

- когато законът накърнява конституционно гарантирани права поради това, че изключва даден административен акт от кръга на съдебно обжалване, т.е. предвижда изключение от общата клауза за обжалваемост на административни актове пред съдилищата.

По-нататък, проф. Пенев включва в обхвата на предлагания от него вариант на конституционна жалба още и съдебни актове.Според автора, когато е насочена срещу актове на юдикативата, конституционната жалба трябва да се допуска при доказан правен интерес и изчерпване на всички възможни средства за защита, и когато макар е нарушено правото на справедлив съдебен процес или правото на ефективни правни средства за защита.

2.2 Модели на конституционна жалба в Европа

В тази част на изложението са разгледани моделите на конституционна жалба в Германия, Австрия и Испания, които са водещи и следвани при въвеждането на института в други страни, като акцентът е поставен върху уредбата на два основни въпроса. Първият е относно правата- дали чрез конституционната жалба може да се търси закрила на всички права, предвидени в Конституцията (Австрия); или само на определен вид основни права- равенство пред закона и най-вече отбранителните права (Испания); или на „основните права” според едноименния раздел в основния закон на Германия, но и някои други права в основния закон. Вторият въпрос е дали закрилата чрез конституционната жалба в разгледаните държави 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 й като противоконституционна; или

- 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.

Глава трета

ИСКАНЕ ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

1. Общи реквизити на искането

Ключът, с който сезиращият субект отваря вратата към конституционния процес, е надлежно отправено до съда искане. Искането в конституционния процес е това, което представлява исковата молба в гражданския процес или обвинителният акт в наказателния процес.

За да бъде редовно искането трябва да бъде написано на български език, да има предписаното от ПОДКС съдържание и да е придружено с мотиви и доказателства. Тези изисквания са общоустановени независимо от правомощието, за чието упражняване е сезиран Конституционният съд.

Внимание заслужава правната фигура присъединяване на конституционни дела и обединяването им в едно производство. Тази конструкция не е предвидена в ЗКС, но присъства в процесите от други правни клонове. Целта на тази правна фигура е пестене на процесуални усилия, време и разноски.

2.Специфични процесуални изисквания към допустимостта на отделни категории искания

Наред с общите реквизити, на които трябва да отговаря всяко постъпило до КС искане, съществуват и специфични процесуални

предпоставки, приложими към допустимостта на отделни категории искания. Тук ще бъдат представени в обобщен вид:

а) искане за абстрактен контрол за конституционност на закони- условие за допускане на подобно искане е то да има годен предмет. Освен текущите законите, приети при действието на КРБ от 1991г., обект на искане за абстрактен нормен контрол за конституционност могат да бъдат още заварените закони, както и законите за изменение на Конституцията.

Заслужава припомняне, че за упражняването на абстрактен контрол за конституционност върху закони не е установен срок след обнародването на закона, в който да се отправи искане до КС.В доктрината това положение се отчита като минус на съществуващата уредба. Практиката на КС познава случаи, когато разпоредба на закон от 1991г., отнасящ се до избирателното право на гражданите, е атакуван през 1996г. и е обявен за противоконституционен през 1997г.

б) искане по спорове за компетентност- за да бъде допуснато искане по чл.149, ал.1, т.3 от КРБ е необходимо преди всичко да има реален спор за компетентност между висши държавни органи (Народно събрание, президент и правителство) или между централни изпълнителни органи и органи на местно самоуправление. Това предполага претенция на два или повече органи, че всеки от тях е компетентен (положителна препирня) или некомпетентен (отрицателна препирня) да осъществи дадена правно установена дейност като свое правомощие. Това правно установяване може да стане както с Конституция, така и със закон, но то трябва да съществува и да поражда спора като основание.

По-нататък, Законът за Конституционен съд предвижда, че и при „хоризонталните”, и при „вертикалните” спорове за компетентност спорещите страни първо трябва да опитат да решат спора съвместно, за което представят писмени доказателства и едва тогава пътят към Конституционния съд като арбитър е отворен (чл.17, ал.3 от ЗКС).

в) искане за проверка съответствието на сключени международни договори с Конституцията на Република България- предмет на искане по чл.149, ал.1, т.4 от КРБ могат да бъдат само международни договори на публичното право, но не и такива, сключени от българската държава в качеството й на частноправна личност като равнопоставена на насрещния частноправен субект страна.

Според практиката на КС проверката за съответствие на сключените от РБ международни договори с Конституцията на Република България може да бъде както предварителна (преди ратификацията на международния договор), така и последваща чрез конституционен контрол на закона за ратификация, който следва да се разглежда не само инструментално като формален акт на въвеждане на договора във вътрешното право, но и като закон, който би трябвало да съобрази съдържателно договора, вкл. относно неговата съвместимост с конституцията.

г) искане за проверка законността на парламентарни и президентски избори-искането за проверка законността на току-що произведени избори е единственото, чието отправяне според действащата уредба е обвързано с кратък срок. Този срок е 15 дни, считано от обявяване на окончателните изборни резултати по реда на чл.26, ал.6 от ИК. Срокът е преклузивен, т.е. законодателят дава възможност на оправомощените субекти да се обърнат в определен срок към Конституционния съд да се произнесе относно законността на изборите, след чието изтичане тяхното право се погасява.

д) искане за тълкуване на Конституцията на Република България- към всяко постъпило искане за задължително тълкуване на Конституцията се прилагат установени от практиката на КС изисквания:

- неяснота или двусмислие в конкретна конституционна норма или конструкция, чието тълкуване се иска;

- ясно очертан правен проблем и правен интерес от предявяването на искането;

- чрез разрешаване на правния проблем да се постига конституционно значима цел;

- искането да е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект;

- обект на искането за задължително тълкуване могат да бъдат всички конституционни разпоредби, или части от тях;

- Конституционният съд може да бъде сезиран многократно с искания за тълкуване на една и съща конституционна норма, но от различни аспекти;

- задължителното тълкуване може да обхваща не само отделни конституционни норми, но и съотнасяне между конституционни норми или групи такива.

3. Оттегляне на искането

3.1 Въведение в проблема

3.1.1 *Кога е налице оттегляне на искането?*

Както вече се посочи, държавните органи, които имат право да сезират Конституционния съд, са както еднолични, така и колегиални. Когато сезирането се прави от едноличен орган, за да се оттегли искането, е достатъчно в КС да постъпи писмо от сезиращия субект, отразяващо волята му да оттегли искането.

Когато пък сезиращият субект е колегиален, оттеглянето на искането, изисква да се приеме решение в този смисъл при спазване на правилата, регламентиращи постановяването на актове от съответния колегиален орган. Така например, с решение №41 от 8.02.1993г. Министерският съвет оттегля искането си до Конституционния съд да даде

тълкуване по прилагането на чл.100, ал. 1 и 3 и чл. 105, ал.2 от Конституцията, в резултат на което производството по делото е прекратено.

По-интересна е хипотезата, при която част от народните представители, отправили искането, оттеглят подписите си от него и в резултат от това броят на подкрепящите искането спадне под 48.В публичното пространство се застъпва тезата, че понятие като „оттегляне на подпис" в правото не съществува. Твърди се, че не е възможно да се „оттегля" подпис, след като веднъж вече е положено името и е поставен подпис върху съответния документ. Подпис под документ – това означава направено валидно волеизявление, което обвързва направилия волеизявлението.

По-нататък, дори да приемем, че е възможно да има валидно „оттегляне" на подписите на част от народните представители, се поставя въпросът дали то е равнозначно на оттегляне на вече подадено искане до КС. За да се сезира надлежно Конституционния съд, е необходимо искането да е направено от минимум 48 народни представители, т.е. народният представител като представител не само на своите избиратели, но и на целия народ, има индивидуално право да сезира КС, но то може да бъде упражнено валидно само съвместно с други народни представители. Считам, че и противоположното юридическо действие- каквото е десезирането, изисква волята и подкрепата на всички народни представители, положили първоначално своя подпис под искането за сезиране.

На пръв поглед изглежда, че при оттегляне подписите на част от народните представители, при което броят им спада под 48, вече няма надлежен сезиращ субект. Изискването, искането да се поддържа от всички подписали го народни представители в хода на цялото конституционно производство, не се поставя нито в Конституцията, нито в

законова- Закона за Конституционен съд, нито в подзаконова нормативна уредба- Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. За да има надлежно сезиране е достатъчно при отправяне на искането, то да е подкрепено от минимум 48 депутати. Иначе казано, спазването на изискването на чл.150, ал.1 от КРБ, а именно: искането да изхожда от минимум 1/5 от народните представители, следва да се преценява към момента на сезирането, т.е към момента на постъпване на искането в Конституционния съд.

3.1.2 Какви са правните последици от оттегляне на искането?

Изникват следните въпроси- може ли Конституционният съд да бъде десезиран с едно последващо оттегляне на искането по висящо пред него дело и доколко лично е правото на искателя да сезира КС; еднакво ли е разрешението при различните правомощия по чл.149, ал.1 от Конституцията; има ли значение в коя фаза на конституционния процес е направено оттеглянето на искането.

Конституционният процес излиза от рамките на традиционните наказателен и граждански процес, като това е обяснимо както с оглед създадения конституционен модел- Конституционният съд да е извън съдебната система, така и със задачата, която му е определена- да е пазител на Конституцията.

Лицата по чл. 150 от Конституцията, които имат инициатива да сезират КС са конституционно установени представители на държавната власт и тяхната задача чрез посоченото правомощие е също да помагат, да съдействат за установяване върховенството на основния закон. Оттук следва, че упражнявайки правото си да сезира КС, сезиращите субекти не упражняват свое право; те не са титуляр на процеса по аналогия с наказателния и гражданския процес; не търсят и получават защита на публични или частни права като техен титуляр. Те осъществяват

държавната функция да следят за върховенството на Конституцията като държавен орган.

Да се приеме обратното означава конституционният контрол да се сведе до защита на публичния интерес с оглед желанието или не на органите, имащи инициатива за сезиране на КС.

Глава четвърта

ЗАСЕДАНИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД. ДОКАЗАТЕЛСТВА.

1. Заседания на Конституционния съд

1.1 Сравнителноправен преглед

Държава	***Относими конституционни или законови разпоредби***
Албания	Чл. 21 от Закона за организацията и дейността на Конституционния съд: „Конституционното дело се разглежда в открито заседание. Конституционният съд може да реши цялото или част от заседанието да се проведе като закрито, когато това се налага за защита на обществения морал, обществения ред, националната сигурност или личния живот на лицата.”
Армения	Чл. 22 от Закона за Конституционния съд: „ Заседанията на съда са открити за публиката с изключение на случаите по ал.3 на същия член.” Според ал.3: „С мнозинство на гласовете Конституционният съд може да реши да проведе заседанието без участие на външни лица и представители на медиите, когато това се налага за защита на обществения морал, обществения ред, националната сигурност или личния живот на лицата.”

Хърватска	Чл. 21 от Закона за Конституционния съд: „ Ако съществува основание за отстраняване на публиката от заседанието, конституционният съдия отбелязва това обстоятелство в своя доклад.”
Чехия	Чл. 45, ал.1 от Закона за Конституционния съд: „Заседанията на Конституционния съд са публични; Съдът може да отстрани изцяло или отчасти публиката от заседанието, когато това е необходимо за защита на важни държавни или лични интереси.”
Италия	Чл. 15 от Закона за Конституционния съд: „Заседанията на Конституционния съд са открити, но председателят на съда може да нареди конкретно заседание да се проведе като закрито, когато откритото заседание може да застраши сигурността на държавата, обществения ред, моралът или когато поведението на присъстващите в залата лица е в състояние да осуети нормалното протичане на заседанието.”
Латвия	Чл. 27, ал.1 от Закона за Конституционния съд: „ Заседанията на Конституционния съд са открити за публиката с изключение на случаите, при които се налага да се защити държавна или търговска тайна, или неприкосновеността на личността.”
Литва	Чл. 18 от Закона за Конституционния съд: „Заседанията на Конституционния съд са открити и на тях могат да присъстват всички граждани, навършили пълнолетие, както и представители на медиите. Заседанието на Конституционния съд може да се проведе като закрито, когато това се изисква за защита на държавна,

	професионална или търговска тайна, или правилата на морала налагат това.
Полша	Чл. 23 от Закона за Конституционния трибунал: „Заседанията на Конституционния трибунал са открити. Конкретно дело може да се гледа при закрити врати в полза на държавната сигурност или защита на обществените интереси.”
Румъния	Чл. 12, ал.1 от Закона за организацията и дейността на Конституционния съд: „Заседанията на Конституционния съд се провеждат като открити, освен когато при наличие на основателни причини Съдът реши друго.”
Русия	Чл. 54 от Федералния закон за Конституционния съд: „Заседанията на Конституционния съд са открити с изключение на случаите, предвидени в този закон.” Чл. 55 от Федералния закон за Конституционния съд предвижда, че: „Заседанията на Конституционния съд са закрити, когато това е наложително за запазване на защитена от закона тайна, на правата на гражданите или на обществения морал.”
Словения	Чл. 35, ал.1 от Закона за Конституционния съд: „Конституционното дело може да се гледа при закрити или открити врати.” Според чл. 37 от Закона за Конституционния съд: „ Заседанията на Конституционния съд са закрити, когато това е продиктувано от защита на морала, обществения ред, националната сигурност или личния живот на гражданите.”
Словакия	Чл. 30 от Закона за Конституционния съд: „В случаите по

	чл. 125, 126, 127а, 129.4 от Конституцията заседанията на Конституционния съд са открити. В останалите случаи Конституционният съд може да реши заседанието да се проведе като закрито, ако важни причини налагат това.”
Австрия	Чл. 19 от Закона за Конституционния съд: „ Решенията на Конституционния съд се постановяват след провеждане на открито заседание, за което се призовават и изслушват сезиращият субект и всички заинтересовани страни по делото страни.” Според ал.4 на чл.19 от Закона за Конституционния съд: „ Решението може да бъде постановено и без предварително публично изслушване на страните, когато от представените писмени становища и документи е видно, че публичното изслушване на заинтересованите страни няма допринесе за по-пълно изясняване на делото.”

1.2 Заседания на Конституционния съд на Република България

Съгласно чл.21 от ЗКС заседанията на Конституционния съд се провеждат без живото участие на заинтересованите лица и институции. От това следва, че заседанията на Конституционния съд в България са по правило закрити и публичността не е сред основните начала на конституционния процес.

Изключенията от правилото за разглеждане на конституционното дело при закрити врати са две големи групи:

1. Когато законът предвижда заседанието да протече като открито по повдигнато обвинение от Народното събрание срещу президента или вицепрезидента (чл.23 от ЗКС) както и при установяване на несъвместимост на народен представител (чл. 26 от ЗКС).

2. Съдът реши да проведе заседанието си с участието на заинтересованите страни.

Прави впечатление, че нормата на чл.21, ал.1 от ЗКС не е императивна. Предоставена е възможност на съда да реши сам дали да разгледа конкретното дело в открито заседание. Преценката в този случай е обусловена от обществената значимост на разглеждания спор, от интереса, който се проявява към конкретното дело, или от други важни обстоятелства, които налагат открито гледане на делото. Тук е моментът да се посочи, че според практиката на Конституционния съд въпросът дали делото да бъде разгледано в открито заседание, може да се реши от съда и след допускане на искането за разглеждане по същество.

2. Доказателства

В производството пред Конституционния съд са допустими само писмени доказателства (чл.29, ал.1 от ПОДКС) освен в случаите по чл.23 от ЗКС, т.е. когато е повдигнато обвинение срещу президента или вицепрезидента от Народното събрание. Като типични примери за писмени доказателства, използвани широки в конституционния процес, могат да бъдат посочени стенографските протоколи на Народното събрание, протоколи от предварително обсъждане на спор за компетенции и различни писмени информации и справки, които съдът изисква от ведомства и институции.

Глава пета

ФАЗА ПО ДОПУСТИМОСТТА

1. Развитие на първата фаза от конституционния процес-процесуални правила

1.1 Конституционните дела се разглеждат в две фази: по допустимост и по същество (чл. 25 от ПОДКС). Фазата по допустимост е първата в конституционния процес и завършва с определение на съда: Конституционният съд се произнася дали приема за разглеждане постъпилото искане и същевременно извършва неговата точна правна квалификация. Във втората фаза съдът разглежда делото по същество и се произнася с решение.

В първата фаза от конституционния процес съдът взема становище за допустимостта на искането, като отговаря на няколко основни въпроса:

–дали искането е от неговата компетентност- съгласно чл.13 от Закона за Конституционен съд „Конституционният съд сам решава дали отправеният към него въпрос е от неговата компетентност". По този начин се подчертават независимостта на съда при решаването на въпросите, свързани с компетентността му. Неговите решения са окончателни и не могат да бъдат оспорвани.

–дали искането е отправено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект- както се посочи относно носителите на публична власт по чл. 150, ал.1, изр.1 от КРБ нито Конституцията, нито законът правят разграничение за това кои от тях за кои от предвидените процедури могат да сезират съда, т.е. касае се за обща, недиференцирана компетентност за сезиране. Все пак, има правомощия, чието упражняване може да се активира от точноопределени субекти, напр. искане за импийчмънт срещу президента или вицепрезидента се отправя от повече от 2/3 от всички народни представители.

–дали искането е редовно- за да бъде редовно искането трябва да бъде написано на български език, да има предписаното от ПОДКС съдържание и да е придружено с мотиви и доказателства. Тези изисквания

са общоустановени независимо от правомощието, за чието упражняване е сезиран Конституционният съд.

Има случаи, когато искането отговаря на горепосочените формални изисквания и въпреки това съдът го отхвърля като недопустимо: напр. когато вече е произнесъл решение по същия спор (хипотезата на чл.21, ал.5 от ЗКС), както и когато вече е налице определение, идентично с предмета на направеното.

1.2 Актът, с който Конституционният съд преценява допустимостта на искането, е определение. Тук е моментът да се посочи, че българският Конституционен съд може да се произнася по допустимостта на искането във всяка фаза на конституционния процес, т.е. и по-късно, когато с определение вече е допуснал направеното искане за разглеждане по същество (чл. 25, ал.2 от ПОДКС). Такова произнасяне не е ограничено нито във времето, нито в причините- напр. искането не е било точно квалифицирано и съдът констатира това по-късно.

От съдържателна гледна точка определението, с което съдът се произнася по допустимостта на искането, се състои от мотиви и диспозитив. Диспозитивът съдържа: точния предмет на бъдещото разглеждане по същество и кое от правомощията на Конституционния съд предстои да бъде упражнено; конституират се страните по делото и им се определя срок за представяне на доказателства и становища; приемат се доказателствата, ако такива са посочени в искането, и се набелязват други действия, необходими за развитието на делото. Определенията (и решенията) на Конституционния съд се постановяват с мнозинство повече от 1/2 от всички съдии (чл.15, ал.2 от ЗКС).

2. Допускане на ново искане по същия предмет?

2.1 Анализ на чл.21, ал.5 от Закона за Конституционен съд

Разпоредбата на чл.21, ал.5 от ЗКС гласи, че: "Когато Конституционният съд се е произнесъл с решение или с определение за недопустимостта на направеното искане, по същия предмет не могат да се правят нови искания". Проектът на законодателната комисия от 25 юли 1991 г. внесен в пленарна зала за второ четене, е гласял: "Когато Конституционният съд се е произнесъл с решение, по същия предмет не могат да се правят нови искания".

Този текст, както е бил предложен от Законодателната комисия в пленарна зала за второ четене, възпроизвежда идеята на § 41 от Закона за Федералния Конституционен съд на ФРГ. Там правилото ne bis in idem се прилага само ако съдът се е произнесъл по съществото на искането (sachlich entschieden - § 41 BVerfGG).

Първоначално предложеният текст е изменен в пленарна зала по предложение на един народен представител и без никакви дебати е гласуван в днешната му редакция.

Считам за неуместно разпростирането на действието на силата на пресъдено нещо върху актове на Конституционния съд относно процедурни въпроси. Буквалното прилагане на чл.21, ал.5 от ЗКС означава, че е възможно нелегитимирано лице да предяви например искане за обезсилване на закон като противоконституционен с цел да осуети обезсилването, което би било постигнато чрез по-късно подадено искане от легитимирано лице. Също така достатъчно е оправомощен субект по смисъла на чл.150 от Конституцията съзнателно да доведе конституционно искане до неговото отхвърляне като недопустимо, за да се създаде процесуална преграда за евентуални искания от други оправомощени субекти.

Разпоредбата на чл.21, ал.5 предвижда и забрана да се прави ново искане по същия предмет в случай, че Конституционният съд се е произнесъл с решение по съществото на конституционното дело .Анализът

на нормата в тази част предполага да се направи разграничение между правомощията, при които Конституционният съд действа като съд по факти и такива, при които действа като съд по право.

4.1.1 Конституционният съд като съд по факти

Традиционно Конституционните съдилища се определят като „съдилища по право". В основата на тяхната компетентност стои произнасянето за съответствие на правна норма с норма от Конституцията.

Все пак в каталога от правомощия на всеки Конституционен съд, в това число и на българския, фигурират правомощия, при които съдът действа не само като съд по право, но и като съд по факти. Тук попадат преди всичко:

- споровете за законност на парламентарни и президентски избори – предмет на производството пред съда е „законността" на избора, което по един или друг начин предпоставя, че преценката за действителност на мандата съставлява класическа правораздавателна дейност- решаване на правен спор чрез прилагане на разпоредбите на правните норми към конкретна житейска ситуация. Проверяват се актове и действия, които предшестват или обуславят изразената политическа воля;

- спорове относно конституционосъобразността на политически партии – извършва се проверка дали съществуващата политическа партия съответства на принципите на Конституцията: проверява се учредяването, устава, членската маса и дейността на партията- един сложен, изменящ се, динамичен фактически състав от обществено-политически и правни отношения;

- производство по импийчмънт срещу президента или вицепрезидента.

Въпреки липсата в Конституцията и в ЗКС на разпоредба, подобна на чл. 235, ал.3 от ГПК, решението на Конституционния съд като юрисдикционен акт следва да отчете всички факти, настъпили след

сезирането в хода на конституционното дело до постановяване на решението и които са от значение за изхода на конституционния спор. Ето защо и силата на пресъдено нещо, с която се ползват решенията на Конституционния съд, постановени по правомощия, при които в основата на конституционното дело стоят конкретни факти и обстоятелства, се разпростира върху тези от тях, възникнали до момента на постановяване на решението. Всеки опит да се поднови спора въз основа на такива факти, ще означава подновяване на вече разрешения спор.

Няма пречка обаче да се допусне ново искане, при все че то се основава на нови, възникнали след постановяване на решението, факти. Противното би означавало, че след като веднъж вече има произнасяне по конституционосъобразността на една политическа партия например, то същата в бъдещата си дейност може да нарушава Конституцията и да е вовеки имунизирана срещу установяване на нейната противоконституционност.

4.1.2 Конституционният съд като съд по право

Основна част от дейността на Конституционния съд заема проверката дали правен акт отговаря на Конституцията, съобразен ли е с Конституцията или не. Ето защо е от съществено значение е да се отговори на въпроса кога е налице идентитет между предмета на искане, по което има постановено решение на Конституционния съд, и новопостъпило такова, като основание за отклоняване на последващото искане по реда на чл.21, ал.5 от ЗКС.

Трудността е в това, че съпоставяните норми на закона и на Конституцията обхващат неопределено количество потенциални фактически ситуации. Точното определяне на предмета на конституционното дело означава да се изведе от самото искане конкретната (или конкретните) твърдяна фактическа ситуация на атакуваната норма от закона и фактическата ситуация на

конституционната норма, спрямо която ще се извърши юридическото сравнение. Действието на решението на Конституционния съд ще обхване само този предмет на делото. Ето защо, процесуално допустимо ще бъде искането за обявяване на противоконституционност на същия закон (или част от закон), но на друго основание (различна фактическа ситуация), тъй като следващото конституционно дело ще има друг предмет, различен от този, по който е отхвърлено първото искане за установяване на противоконституционност.

По-нататък, не е налице съвпадение в предмета на конституционните дела, ако веднъж е атакувана дадена законова норма, която впоследствие търпи изменение и в новата си редакция нормата създава променена правна среда, която налага и ново произнасяне на Конституционния съд.

Няма да сме изправени пред искане със същия предмет и когато законова разпоредба, за чиято конституционосъобразност има произнасяне на Конституционния съд, е възпроизведена със същото съдържание в последващ нормативен акт, тъй като се касае за два различни закона.

Интерес представлява въпросът, доколко е подходящо да се приложи забраната по чл.21, ал.5 от ЗКС, когато решението на Конституционния съд е прието при липса на нужното мнозинство от 7 гласа за уважаване на искането. В този случай искането се отхвърля не защото мнозинството от съдиите, с което по правило се постановяват актовете на Конституционния съд, считат атакуваната разпоредба за конституционосъобразна, а защото не е постигнато нужното мнозинство за обявяването й за противоконституционна. В подобни хипотези недопускането на искане с идентичен предмет е твърде голяма санкция.

Глава шеста

ФАЗА ПО РЕШАВАНЕТО НА ДЕЛОТО

1. Постановяване на решение от Конституционния съд

1.1 Процесуални правила

Заседанието на Конституционния съд по решаване на конституционното дело по същество започва с доклад на съдията-докладчик, преминава в разискванията на съдиите и завършва с гласуване на решение.

Конституционният съд постановява решенията си с мнозинство повече от половината от всички съдии, т.е., за да бъде уважено едно искане, за него трябва да са гласували поне повече от половината на 12, т.е. седем съдии. В някои случаи решенията на съда се приемат с по-високо мнозинство. Така при снемането имунитета на съдия и при установяване на фактическа невъзможност за изпълнение на задължения на съдия се изисква мнозинство от най-малко 2/3 или 8 съдии (чл. 148, ал.2 от КРБ).

Интересно е как се процедира при равенство на гласовете „за" или „против, или при разпределение на гласовете „6 на 5" и т.н. В немалко държави при равенство на гласовете решаващ е гласът на председателя на съда (Швейцария, Италия, Испания, Португалия). В Германия при равенство в гласовете се счита, че искането е отхвърлено.

Тази фигура е залегнала и в практиката на българския Конституционен съд. При равенство на гласовете „за" или „против, или при разпределение на гласовете „6 на 5" и т.н. се приема, че непостигането на изискуемото мнозинство от 7 съдии, е пречка за уважаване на искането, поради което и същото се отхвърля като неоснователно.

Гласуването на решенията на КС е явно. Изключението е отново при снемането на имунитета на конституционен съдия и при установяването на фактическа невъзможност да се упражнява мандата на конституционен съдия, както и при произнасяне по импийчмънт на президента или вицепрезидента, като и в трите случая гласуването е тайно (чл.148, ал.2 от КРБ и чл. 24, ал.3 от ЗКС).

Въздържане от гласуване не се допуска (чл.15, ал.3 от ЗКС). От това следва, че всички съдии, участвали в постановяването на решението, са длъжни да го подпишат, в това число и тези, които не са съгласни с мнението на мнозинството. Последните го подписват с особено мнение. При невъзможност на съдия да подпише решение, в чието вземане той е участвал, председателят на съда отбелязва върху решението причината за липсващия подпис (чл.23, ал.3 от ПОДКС).

1.2 Решението като акт на Конституционния съд

1.2.1 Правна същност

С решение съдът се произнася по съществото на спора (чл.14, ал.2 от ЗКС), а по движението на делото във фазите на конституционния процес- с определение.

С решение Конституционният съд се произнася само по направеното искане (чл. 22, ал.1, изр. първо от ЗКС). Това обаче не означава, че съдът е ограничен до соченото в искането основание- напротив, съдът свободно и неограничено от сочените в искането правни основания мотивира своето решение- това е основно положение в закона (чл.22, ал.1) и в практиката на Конституционния съд досега.

Решенията на Конституционния съд имат структурата, която традиционно имат съдебните актове:

-*съобразителна част*- дата и място на постановяването,посочване на съда, съдиите, съдията-докладчик и секретар-протоколчика, номера и страните по делото;

- *мотиви*, съдържащи аргументите за постановеното решение. В тях намират място преценката на представените доказателств, фактическите констатации, обсъждането на фактическите и правни доводи на страните по делото и правните аргументи, довели до заключението в диспозитива;

- *диспозитив*- какво е постановил съдът (чл. 23 от ПОДКС); диспозитивът е най-важната част, т.е. самото решение. Всяка дума от диспозитива е задължителна.

Решенията се подписват от всички съдии, участвали в постановяването им. Когато някой съдия не може да го подпише, председателят отбелязва причините за това.

1.2.2 Правна сила и правно действие

1.2.2.1 Правната наука различава формална и материална правна сила на съдебното решение. Едно решение придобива формална правна сила, когато повече не може да се обжалва.Решението на Конституционния съд се обнародва в „Държавен вестник" в срок от 15 дни след постановяването му и влиза в сила 3 дни след обнародването (чл. 151, ал.2 от КРБ). Това е моментът на окончателната му стабилизация като правораздавателен акт. От този момент решението притежава формална правна сила, не може да бъде обжалвано; то е окончателно (чл. 14, ал.5 от ЗКС). Това е правилото, прогласено в Конституцията. Решенията на Конституционния съд са стабилни правни актове.

Освен формална сила, решенията на Конституционния съд имат и материална правна сила. Тя настъпва след формалната и я предпоставя. Материалната правна сила на решенията на КС е в много по-широки предели от тази по граждански дела:

а) От субективна страна, конституционните решения имат задължителна сила спрямо всички държавни органи, юридически лица и граждани, т.е. те важат спрямо всички (чл. 14, ал.6 от ЗКС). Всички са длъжни да считат, че атакуваният закон е съобразен с Конституцията, респ., че той е противоконституционен и да съобразят поведението си с постановеното от Конституционния съд. Важимостта на материалната правна сила спрямо всички съществено допринася за стабилизацията на решенията на КС. Ако тя би важала само за страните по спора, както по

граждански дела, спорът за конституционността на закон, например, би могъл да бъде многократно подновяван, докато се изчерпят лицата или органите, легитимирани да сезират КС. Това е несъвместимо с изискванията за правна сигурност.

б) Под обективни предели на материалната правна сила традиционно се разбира предметът, за който силата на пресъдено нещо важи, т.е. това, което придобива качеството на *„пресъдено нещо”*, спорът за което не може да се преразглежда.

Силата на пресъдено нещо, с която се ползват решенията на Конституционния съд, постановени по правомощия, при които в основата на конституционното дело стоят конкретни факти и обстоятелства, т.е., когато КС действа като съд по факти, се разпростира върху тези от тях, възникнали до момента на постановяване на решението. Всеки опит да се поднови спора въз основа на такива факти, ще означава подновяване на вече разрешен спор, което е недопустимо. Няма пречка обаче да се допусне ново искане, при все че то се основава на нови, възникнали след постановяване на решението, факти.

Трудноттта при очертаване на предмета на делото, спрямо който важи силата на пресъдено нещо в случаите, при които Конституционният съд действа като съд по право и по-конкретно при упражняване на нормен контрол върху закони, се състои в това, че съпоставяните норми на закона и на Конституцията обхващат неопределено количество потенциални фактически ситуации. Точното определяне на предмета на конституционното дело означава да се изведе от самото искане конкретната (или конкретните) твърдяна фактическа ситуация на атакуваната норма от закона и фактическата ситуация на конституционната норма, спрямо която ще се извърши юридическото сравнение. Силата на пресъдено нещо на решението на Конституционния съд ще обхване само този предмет на делото.

В контекста на нормата на чл.21, ал. 5 от ЗКС, според която когато Коонституционният съд се е произнесъл с решение по същия предмет не могат да се правят нови искания, в доктрината доминира становището, че не би било оправдано към решенията на КС да се прилага пряко посочената забрана, ако в новото решение се обоснове допусната фактическа или правна грешка, или ако се изменят обстоятелствата, които изискват ново становище на Конституционния съд.Това разбиране печели почва, защото решенията на Конституционния съд са неатакуеми пред други органи и само съдът може да поправи грешката си или да се съобрази с нова обществено-икономическа обстановка.

1.2.2.2 Също както съдебните актове в общото и специализираното правосъдие и решенията на Конституционния съд имат установително действие относно предмета на спора. Чрез тях се слага край на правния спор и се установява едно безспорно правно състояние, с което всички правни субекти трябва да се съобразяват. Чрез тях се слага край на правния спор и се установява едно безспорно правно състояние, с което всички правни субекти трябва да се съобразяват. Ако искането се уважава, в зависимост от предмета на делото установителното действие се състои в: разяснения смисъл на конституционната разпоредба при тълкуването; в установената противоконституционност на акта по чл.149, ал.1, т.2 и 4 от КРБ или на политическата партия; в противозаконността на избора на президент, народен представител и т.н. Ако искането е отхвърлено, конституционното решение установява, че актът не е противоконституционен и така го стабилизира окончателно.

Наред с установително действие част от решенията на Конституционния съд имат и конститутивно (преобразуващо) действие.С такива правни последици се ползват решенията, постановени по чл.149, ал.1, т.2 и 4-8 от КРБ. Вниманието тук ще е насочено върху решенията, с които се установява противоконституционност на закони или законови

норми, предвид оживените спорове, които конститутивните последици на този вид решения породиха в българската литература и практика. Въпреки че такива решения се формулират с установителен диспозитив, тяхното конститутивно действие е уредено изрично в чл.151, ал.2, изр. 3 от КРБ: *„Актът, обявен за противоконституционен, не се прилага от деня на влизане на решението в сила”*.От тази разпоредба следва, че обявеният за противоконституционен закон след влизане на решението на съда в сила повече не урежда като задължително правило за поведение онези обществени отношения, за които е бил създаден.

С Решение № 22 от 1995г., КС дава задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 151, ал.2, изр.3 от КРБ. В мотивите на визираното решение Конституционният съд изтъква, че с влизане в сила на съдебното решение, постановяващо противоконституционността, се обезсилва действието на закона, което според съда е „равносилно на отмяна на закон от Народното събрание”.Когато обявеният за противоконституционен закон съдържа нова правна уредба и не въздейства върху действащи преди него правни норми, ефектът на решението на КС се изчерпва с отмяната на този закон за в бъдеще.

Освен отмяната допълнителни правни последици настъпват в случаите, при които обявеният за противоконституционен закон отменя или изменя действащи преди него норми. Конституционният съд приема за тези случаи, че по силата на конституционното решение възстановяват действието си както отменените с неконституционния закон правни норми, така и изменените от него.

2. Особени мнения и становища

Невинаги е възможно да се постигне единодушие при решаване на конкретен въпрос в дадена общност или група. Да се вземат под внимание различните гледни точки е важен момент в процеса на постановяване на едно решение. В този смисъл възможността за излагане на особено мнение

се разглежда като демократичен механизъм, държащ сметка за гледната точка на онези, които не са съгласни с вота на мнозинството.

Конституцията на Република България, респ. Законът за Конституционен съд не предвиждат възможност съдия от Конституционен съд да остане на особено мнение. Тази възможност е предвидана в Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. Според ал.3 на чл.32 от Правилника: „Съдиите, които не са съгласни с взетото решение или с определението, с което искането се отклонява, могат да го подпишат с особено мнение и задължително излагат своите становища". Когато решението е взето с тайно гласуване, не се допуска подписването му с особено мнение. Това е логично, тъй като особеното мнение в този случай би компрометирало тайната на вота.

3. Обнародване и влизане в сила на решенията на Конституционния съд. Окончателност

Според чл.151, ал.3 от Конституцията на Република България решенията на Конституционния съд се обнародват в „Държавен вестник" в 15-дневен срок „от приемането им".Изразът „от приемането им" навежда на извода, че денят на приемането се включва в посочения срок.

Действащото българско право възприема принципа, че на задължително обнародване подлежат мотивите, диспозитивът и особените мнения (ако има такива) по всяко решение (чл.151, ал.2 от КРБ; чл. 33 от ПОДКС). В сравнителен план се наблюдават различни разрешения. Във Франция например на задължително обнародване подлежат както диспозитивът, така и мотивите на решението на Конституционния съвет. В други страни преобладава практиката да се обнародва само диспозитивът на решението. Що се отнася до публикуването на особените мнения практиката също е разнообразна, почивайки на различно виждане: както вече се посочи в държави като Италия, Австрия, Франция, Белгия не се предвижда възможност конституционните съдии, които не споделят

мнението на мнозинството да подпишат решението с особено мнение, поради което и съвсем естествено в тези държави не се публикуват особени мнения. Различно е виждането в Германия, Испания, Гърция, където тези мнения може да бъдат публикувани. В Португалия тяхното публикуване е задължително.

По правило решенията на Конституционния съд влизат в сила три дни след обнародването им в „Държавен вестник" (чл.151, ал.2 от КРБ). Като отклонение от посоченото правило на Конституцията Законът за Конституционния съд (чл.14, ал.4) предвижда, че група решения с установителен характер влизат в сила в много по-ранен момент - от постановяването им; това са решенията по спорове за законността на избор на президент, вицепрезидент или народен представител, за установяване неизбираемост и несъвместимост на народен представител, както и за фактическа невъзможност за изпълнение на задълженията и за несъвместимост на съдия от Конституционния съд със заемана длъжност.

Тук логично се поставя въпросът, може ли Конституционният съд да променя практиката си, или е обвързан "завинаги" от своите правни разбирания. Конституционният съд, след като е произнесъл решението си, не може да го отмени или не може да възприема за действаща законова разпоредба, която е обявил за противоконституционна. Развитието на правото обаче е обективен процес, което позволява тълкуването на правните разпоредби да бъде "отворено" и към други виждания, както и да държи сметка за осъществените междувременно значими промени в обществения живот.Безспорно, честата промяна в практиката не е за препоръчване, но едно еволютивно развитие във възгледите е оправдано и следва да бъде подкрепено тогава, когато са настъпили междувременно значими промени в обществения живот. Така в мотивите на Решение №4 от 2012г. Конституционният съд приема, че поначало е възможно да се отклони от свое предишно решение, когато съществено са се изменили

предпоставките и основанията за неговото постановяване, така че то очевидно не съответства обществените условия и не защитава конституционноустановени интереси.Подчертава се, че при установена обществена необходимост Конституционният съд може да формира нови разбирания и нови правни категории, които да са повлияни от еволютивното правно мислене и от оценката на променените обстоятелства, поради което тези съображения придобиват по-голяма тежест.Конституционният съд заключава, че аргументите за стабилност на съдебната практика и за еднакво произнасяне по сходни случаи за в бъдеще нямат по-голяма тежест в сравнение със съображенията за развитие на правото, като всяко отклонение от досегашната практика трябва да бъде обосновано и оправдано.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

1. Изводи

В резултат на извършеното изследване с предмет конституционен процес могат се открояят следните по-важни извода.

1.1. Нормативните източници на конституционния процес не отчитат в достатъчна степен същностно различаващите се видове конституционни спорове, които могат да бъдат предмет на дела пред Конституционния съд на РБ. Поставянето на разнородния по своя характер каталог с правомощия на конституционната юрисдикция под знаменателя на действащата обща процесуалноправна уредба е източник на неудобства при практическа реализация на конституционното правосъдие у нас. Доказателство в подкрепа на този извод е, че основополагащи за конституционния процес положения, намират не само своето развитие, но и начало от практиката на Конституционния съд поради липсата на достатъчна опора сред нормативните източници на конституционнопроцесуалното право. Това

положение заслужава преосмисляне и следва да бъде поставено в центъра на една по-задълбочена дискусия, в рамките на която да се изследват и добрите примери на държави с традиции в областта на конституционното правосъдие.

Допълнително, макар и оскъдна, действащата нормативна уредба на конституционния процес показва слабости. Достатъчно е да се спомене непрецизният текст на чл.21, ал.5 от Закона за Конституционен съд, формулиращ забрана за повторно разглеждане на искане със същия предмет. В този смисъл полагането на усилия по посока изчистване на процесуалните правила от неясни и нелогични конструкции е от ключово значение. В противен случай съществува опасност обществото да не получи отговор по същество на чакани и важни за стабилното функциониране на държавата въпроси поради процесуални „капани", заложени в законодателството. А предназначението на процесуалното право не е да препятства, а обратно, да съдейства за реализацията на материалното такова.

1.2. Като актуален проблем на конституционния процес в Република България, стои и въпросът за сезирането на Конституционния съд. Вече се посочи, че понастоящем сезиращите субекти са все политически- носители на публичната власт. Опасенията са, че понякога органите по високите етажи на властта могат да заемат пасивна позиция и да предпочетат да не поставят в действие механизмите на конституционното правосъдие, водени от конюнктурни съображения. Ето защо в доктрината се правят предложения за скъсяване на пътя до Конституционния съд чрез въвеждане на института конституционна жалба като средство за индивидуална правна закрила. В хода на изложението стана ясно, че разширяването на кръга от сезиращи субекти и включването сред тях на отделния гражданин, предполага преди всичко да се избере такъв модел на конституционна жалба, при който да се постигане оптимален ефект с

минимална намеса, която да не причини дълбоки сътресения в установения правен ред; въвеждането да е след задълбочено обмисляне и съобразяване, в синхрон с другите форми на индивидуална правна закрила чрез Конституционния съд.

1.3. По-нататък, прави впечатление сдържаната и на моменти плаха позиция на Конституционния съд на РБ по актуални в сравнителен план аспекти на конституционния процес. Такъв например е въпросът за възможността обект на абстрактен нормен контрол за конституционност да бъдат т.нар. законодателни пропуски. Практическите измерения на поставения въпрос са безспорни особено, когато се касае до законодателство в областта на т. нар. социални основни права. Известно е, че без по-нататъшно действие на законодателя, т.е. без развитието им в закон, тези социални права няма да имат пряко действие за индивида. Ето защо и едно бездействие на законодателната власт би превърнало тези права в практически нереализуеми и лишени от съдържание. Именно това налага намесата на Конституционния съд, който следва да апелира законодателя да предприеме конкретни действия по привеждане на уредбата в съответствие с изискванията на Конституцията. В този ред на мисли, намиран за неоправдани от процесуална гледна точка, колебанията на КС на РБ дали да допуска за разглеждане по същество искания за противоконституционност на т.нар. относителни законодателни пропуски- когато е налице приет закон, развиващ конституционната уредба, но той е непълен. Впрочем, конституционните съдилища на държави с традиции в конституционното правосъдие като Австрия, Германия, Испания и др. се произнасят по искания за противоконституционност на относителни законодателни пропуски, придържайки се към следната формула: предмет на искането е действащ нормативен акт или част от него, а основанието за противоконституционност- неговата непълнота.

1.4. Според конституционния процес на РБ конституционните дела се разглеждат по правило при закрити врата. Действително, правилото няма императивен характер, което позволява по преценка на съда заседанието да се проведе като открито. В своята практика КС не се възползва от тази възможност в достатъчна степен, което е свидетелство за нуждата от законодателна намеса, чрез която да се разширят случаите, при които КС е длъжен по закон да разгледа делото при открити врата. Още повече направеният сравнителноправен анализ показва, че в повечето държави принципът е обърнат, т.е. заседанията на конституционните съдилища са открити с допустими от закона изключения, обусловени преди всичко от съображения за защита на националната сигурност и обществения интерес.

1.5. Накрая, процесуалните правила, от които се ръководи Конституционният съд, когато постановява решение по съществото на конституционния спор, също се нуждаят от прецизиране. Като пример може да се посочи липсата на яснота / на нормативно ниво / как се процедира при равенство на гласовете „за" или „против, или при разпределение на гласовете „6 на 5" и т.н. Позицията на Конституционния съд е, че в този случай непостигането на изискуемото мнозинство от 7 съдии, е пречка за уважаване на искането, поради което и същото се отхвърля като неоснователно. Застъпената позиция не звучи достатъчно убедително на фона на член 151, ал.1 от КРБ, който предвижда, че решенията на съда / както тези, с които се уважава искането, така и тези, с които то се отхвърля / се постановяват с мнозинство повече от половината от всички съдии. Ето защо в литературата се възразява, че в този случай не само, че няма решение по съществото на спора, но и че въобще производството трябва да се прекрати, а не да се постановява решение за отхвърляне.

Допълнително, подобна практика на постановяване на решение с диспозитив, отклоняващ искането като неоснователно поради непостигане на необходимото мнозинство от 7 съдии, води до парадокса мнозинството от съдиите, участвали в решаването на конституционното дело да останат на особено мнение. Безспорно такъв резултат не удовлетворява, поради което в доктрината се правят предложения за внасяне на изменения и допълнения в законодателството, които да дадат възможност при непостигане на мнозинство от 7 съдии, въпросът да се постави на второ гласуване и ако пак не се постигне мнозинство, решението да се взема с относително мнозинство, а при равногласие- искането да се смята за отхвърлено.

2. DE LEGE FERENDA

В хода на изложението, като резултат от анализа на действащата правна уредба на конституционния процес и на практиката по прилагането му, бяха направени и обосновани и конкретни предложения ***de lege ferenda***. Те имат различна степен на завършеност. Част от тях предлагат по-различни формулировки на съответните разпоредби, а други съдържат само идеи за възможни други разрешения. Тук следва всички те да бъдат отново посочени, като основа за бъдещи дискусии.

2.1. При едно бъдещо развитие на конституционния процес чрез изменения главно в ЗКС да се задълбочи уредбата и да се специфицират производствата съобразно компетенциите на съда, така, както гражданският, наказателният и административният процес са развити в подробности, покриващи много хипотези.

2.2. Да се пристъпи към промяна на чл.26, ал.1 от ПОДКС, в който се предвижда отклоняване на искането, изхождащо от органи и лица извън посочените в чл.17 от правилника, т.е. извън субектите на инициатива по

чл.150, ал.1 от Конституцията. Както се вече се посочи изброяването на сезиращите субекти в чл.150 от КРБ не е окончателно.

2.3. Разширяване диапазона от съдилища, които могат да сезират КС с искане за упражняване на инцидентен нормен контрол за конституционност и предоставяне такова право и на апелативните и административните съдилища, които са с ранг на окръжен съд.

2.4. Разширяване възможностите на омбудсмана да сезира Конституционния съд и с искания за обявяване на противоречие на действащото право с международни договори, по които България е страна, или с общопризнатото международно право.

2.5. Предоставяне право на участвалите в президентски или парламентарни избори кандидати пряко да сезират Конституционния съд с искане за проверка законността на съответния избор. Такава правна фигура се прилага в преобладаващата част от европейските държави.

2.6. Въвеждане на конституционна жалба, чрез която гражданите да атакуват закони, нарушаващи конституционните им права и свободи, след внимателно премисляне на процесуалните предпоставки за допустимост на подобна жалба.

2.7. В контекста на възможността обект на искане за абстрактен нормен контрол за конституционност да бъдат т.нар. относителни законодателни пропуски да се предвиди правомощие на Конституционния съд да констатира несъответствието, без да обявява закона за противоконституционен със следващата от това негова отмяна и да задължи Народното събрание да запълни празнотата в определен срок с допълнение в закона.

2.8. Условията за допустимост на искането за тълкуване да бъдат нормативно регулирани. Мястото на тази регулация е в ЗКС, а като основа при създаването й трябва да послужи практиката на Конституционния съд.

2.9. Да бъде преосмислена забраната на чл.21, ал.5 от ЗКС по същия предмет да се правят нови искания, когато Конституционният съд се е произнесъл с определение за недопустимост на направеното искане.

2.10. Случаите, при които Конституционният съд е задължен по закон да разгледа конституционното дело в открито заседание следва да се разширят и дори да се мисли по посока обръщане на принципа- по правило заседанията да бъдат открити, с участието на заинтересованите страни, включително и на техни представители, с допускане на публика и журналисти от средствата за масова информация. Закритите заседания да бъдат изключение, като законът определи и условията за това.

2.11. Да се предостави на Конституционния съд по-голяма свобода при подбора и ползването на доказателства и да се легализира използването на всички видове доказателствени средства.