
СТАТИИ

ДОСТЪП ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ ЧРЕЗ СЪДИЛИЩАТА В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

*Райна Георгиева-Толкингтън**

Съдебният контрол за конституционност на законодателството е вълнуваща и объркваща среща между законодател и съдия, между закон и решение. При все това съдебният контрол е само част от много по-голямо цяло. Ако дефинираме конституционното правосъдие като онова състояние, при което гражданите вярват, че правителството ще зачита дадени права, считани за неприкосновени, то е ясно, че съдебният контрол върху законите е само един от способите за постигане на това щастливо състояние.

Мауро Капилети¹

Извънредното положение като че ли придоби статута на една нова „нормална реалност“. В условията на законодателна из-

* Докторант по конституционно право в Софийския университет „Св. Климент Охридски“, отчислен с право на защита, бивш член на Софийската адвокатска колегия, понастоящем правен експерт в Конституционния съд на Република България. E-mail: raina.georg@gmail.com.

¹ *Judicial review of constitutionality of legislation presents an exciting and perplexing encounter between legislator and judge, between statute and judgement. However, judicial review is but a part of much larger whole. If one defines „constitutional justice“ as that condition in which citizens may trust their government to uphold certain rights considered inviolable, it is clear that judicial review of statutes is only one way of attaining this happy state* (превод мой – Р. Г.-Т., на цитат от един от основоположниците на теорията за американския и европейския модел на конституционно правосъдие Мауро Капилети) – вж. **Cappelletti, M.** *Judicial review in the contemporary world.* USA, 1971, p. 1.

вънредност сред юристите и сред обществеността като цяло се повдигат множество въпроси за баланса между свободата на индивида като носител на основните права и закрилата на обществото в условията на епидемия, за правовостта на част от правните актове, които се приемат, за да се уредят най-спешните проблеми, създадени от пандемията от COVID-19. Темата за достъпа до конституционно правосъдие като механизъм за закрила на върховенството на правото и на демократичния характер на управлението придобива нова актуалност. Какво са правата – правото на информация, на свободно придвижване, на достъп до съд или на труд съгласно българската Конституция, ако не може да се потърси защитата им, когато носителите им считат, че те са нарушени със закон?

Добре известен факт е, че сезиращите Конституционния съд субекти са лимитативно и изрично посочени в Конституцията.² Сред тях отделните физически и юридически лица не присъстват, а органите на съдебната власт са представени чрез главния прокурор, Върховния касационен съд и Върховния административен съд.

В българската правна книжнина са изписани хиляди страници в защита на идеята за въвеждане на пряк достъп на гражданите до конституционно правосъдие.³ Има богат сравнителноправен

² Освен в чл. 150 от Конституцията специфични сезиращи субекти са предвидени и в чл. 97, ал. 1, т. 1, чл. 103, чл. 148, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

³ Вж. например **Друмева, Е.** Време ли е за индивидуална конституционна жалба(и) в България? – Юридически барометър, 2013, № 7, с. 6; **Друмева, Е.** Конституционната жалба и мястото ѝ в българския модел на конституционно правосъдие. – Юридически барометър, 2013, № 7, с. 69, http://cli-bg.org/Legal%20Barometer_broi_7_Small.pdf; **Начева, Сн.** Отново за конституционната защитимост на правото на защита. – Общество и право, 2006, № 1–2, с. 6; **Неновски, Н.** Необходими изменения и допълнения за нормативната уредба на Конституционния съд. – В: Конституцията: Актуални въпроси на теорията и практиката. С.: Сиби, 2002, 78–93; **Пенев, П.** Конституционната жалба: Възникване. Европейски модели. Българският дебат. Едно предложение за български вариант на конституционна жалба. – Общество и право, 2013, № 3, с. 3; **Игнатова, С.** Защита на основните права пред конституционните съдилища в Европа. Дисертационен труд за присъждане на образователна и научна степен „доктор“, 2012 г., която може да се прочете в НАЦИД, както и поредицата от

материал.⁴ Пряката конституционна жалба е била тема на множество дискусиионни форуми.⁵ Днес правната мисъл по-скоро е ангажирана с въпроса за това „как“ е най-удачно да се инкорпорира институтът на индивидуалната жалба у нас, отколкото със споровете „за“ и „против“.⁶

Възможността всеки съд – а не само Върховният касационен съд и Върховният административен съд – да сезира инцидентно Конституционния съд при съмнение за противоконституционност на приложим по дело закон е предвидена в последния законопроект за изменение и допълнение на Конституцията от 2015 година. Вписаният под № 554-01-103 от 26.05.2015 г. в регистъра на 43-ото Народно събрание законопроект за изменение и допълнение на Конституцията предвижда освен добавянето на Висшия адвокатски съвет към сезиращите Конституционния съд субекти, чл. 150, ал. 2 да бъде изменен така:

Когато установи несъответствие на приложимия закон с Конституцията, съдът спира производството по делото и внася въпроса в Конституционния съд.

статии на д-р Игнатова по темата, публикувани в 4 поредни броя на сп. „Общество и право“, 2013, № 9; 2013, № 10; 2014, № 1; 2014, № 2; Граждански конвент за промени в Конституцията, заседание от 4.05.2005 г. С.: Институт „Отворено общество“, 2005, https://osis.bg/wp-content/uploads/2018/05/OSI_Transcripts_2.pdf.

⁴ На кръгла маса, организирана от Съюза на юристите в България на 12.03.2014 г. с участието на президента на Република България, представители на юридическата общност, на изпълнителната и на съдебната власт, бе представена сравнителноправна справка за различните законодателни решения в Европа, както и извадка на публикациите по темата. Венецианската комисия редовно публикува сравнителноправна информация за достъпа до конституционно правосъдие по пътя на пряката жалба. Вж. например презентацията на председателя на Венецианската комисия от 23–24 септември 2019 г. по повод на турския опит: <https://rm.coe.int/review-and-way-forward-for-the-individual-application-system-seven-yea/168097e3a5>; и презентацията на Шнуц Дюр за индивидуалния достъп до конституционно правосъдие: https://www.venice.coe.int/files/articles/Durr_individual_access_JU_effective_remedy.pdf.

⁵ Вж. например публикуваните записи от конференцията, организирана от Инициативния комитет за адвокатска реформа – ИКАР: <https://www.youtube.com/channel/UCuWhK9ION-7IE98P65V60Xw>.

⁶ Вж. в този смисъл **Янкулова, Р.** Сезиране на Конституционния съд от гражданите? – Норма, 2015, № 5.

Тази част от законопроекта не се превръща в право.

Междувременно по повод на непосредственото действие на Конституцията като че ли през последната една година се повдигна наново дебат за участието на редовните съдилища в защитата на конституционния правен ред.⁷

Настоящото изследване търси своята полезност, като предлага сравнителноправен европейски поглед *en gros* на достъпа до конституционно правосъдие днес.

Първо се прави обзор на понятието за конституционно правосъдие и на решенията в държавите, приели европейския и американския модел, по един сбит начин. След това намират място по-детайлни практически примери с уредбата на достъпа на редовните съдилища до конституционната юрисдикция в Австрия, Германия и Франция. Във Франция не е предвидена пряка индивидуална конституционна жалба и съдилищата служат като филтрираща система по допустимост. В Австрия и Германия пък достъпът до конституционните съдилища е изключително широк. Между критериите за допустимост на запитването от съдебни състави до конституционната юрисдикция обаче има редица общи черти. Изводите за това дали би било удачно да се въведе по-широк достъп чрез „всеки съд“ до Конституционния съд и какви биха могли да са критериите за филтрация, остават за компетентните читатели.

⁷ **Влахов, Кр.** Непосредствено действие на разпоредбите на Конституцията и практиката на съдилищата, Лекс БГ, 11.04.2019 г., <https://news.lex.bg/%D0%BD%D0%B5%D0%BF%D0%BE%D1%81%D1%80%D0%B5%D0%B4%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BE-%D0%B4%D0%B5%D0%B9%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B8%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%BF%D0%BE%D1%80%D0%B5%D0%B4/>;
Петров, В., К. Кунчев. Магистрати пред „Де факто“: Съдиите имат право на косвен контрол за конституционност. – Де факто, 8.02.2019 г., <https://defakto.bg/2019/02/08/%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D1%81%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%82%D1%80%D0%BE%D0%BB-%D0%B7%D0%B0-%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD/>.

Що е то достъп до конституционно правосъдие

Научната литература изобилства с опити да се даде дефиниция на понятието за конституционен съд или за конституционно правосъдие.

Един опростен поглед определя конституционното правосъдие като властта на съдии да проверяват дали законите, приети от парламента, съответстват на конституцията.⁸ Към тази дефиниция се прибавя правомощието законодателните актове да се обявят за невалидни в случаите на противоречие с конституцията.⁹ Така съдилищата с конституционна юрисдикция осигуряват върховенството на конституцията, като анулират, обезсилват или отказват да приложат противоречащия на конституцията закон.¹⁰

Конституционното правосъдие *per se* се осъществява от юрисдикции. Познати са два основни традиционни модела на конституционно правосъдие според това дали то се осъществява от всички съдилища – част от съдебната власт, или от нарочен, специално създаден за това централен орган – конституционен съд, трибунал, съвет.

Приема се, че Конституционният съд е „такава юрисдикция, която е създадена специално и изключително за конституционни спорове, намира се извън съдебната система и е независима от нея, както и от държавната власт“¹¹. Сред общоприетите характерни качества на Конституционния съд са изричното му създаване, специализацията в областта на конституционното правосъдие, независимостта и отделеността от другите органи на държавна власт. За разлика от съдилищата – част от съдебната власт, Конституционният съд решава веднъж и завинаги въпроса за това дали даден законодателен акт е противоконституционен, със сила

⁸ Така **Heringa, A., Ph. Kiiver**. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. 3rd ed. Cambridge, 2012, p. 24.

⁹ **Ohlinger, Th.** *The genesis of the Austrian Model of Constitutional Review of Legislation*. – *Ratio Juris*, 2003, Volume 16, Issue 2, p. 206.

¹⁰ Така **De Visser, M.** *Constitutional review in Europe. A comparative Analysis*. Portland, 2014, p. 54.

¹¹ **Фаворьо, Л.** Конституционните съдилища. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2002, с. 5.

на решението му *erga omnes* – спрямо всички лица, така както и законът е действал спрямо всички лица.

Обикновено американският модел е приложим в държавите от системата на англосаксонското право, в които съдиите участват в правотворчеството, създават прецеденти и не са изолирани от политическия процес. Европейският модел е възприет в държавите, принадлежащи към континенталната правна традиция, в които правото е кодифицирано на книжовен, разбираем за гражданите език, а съдилищата са деполизитирани, встрани от политическите ежби на деня.

Независимо от избрания модел, общото е, че отделните лица имат възможност да се обърнат към независим арбитър, когато считат конституционните си права за накърнени, и да получат решение, с което правата да са противопоставими дори срещу законодателя.

Достъпът до конституционно правосъдие е възможността физическите и юридическите лица да се обърнат до юрисдикция, до съд за решаването на правен спор в защита на свои конституционни права и законни интереси. Достъпът до правосъдие е средство за гарантиране на реалната приложимост на правата. Чрез него се осигурява тяхната ефективна защита.

Още с въвеждането на извънпарламентарен контрол за конституционност у нас през 1991 г. използването на термина „правосъдие“ е бил предмет на спорове, тъй като Конституционният съд не е част от съдебната власт, а според някои от уважаваните ни учени конституционалисти употребата на понятието „правосъдие“ предполага участието на съд в общоприетия смисъл като орган на съдебната власт.¹² Днес понятието „конституционно правосъдие“ е придобило гражданственост, като обозначава и дейността, извършвана от съдилищата – част от съдебната власт, и тази на специализираните, нарочно създадени конституционни юрисдикции.

¹² За различните тези вж. **Спасов, Б.** Конституционният съд. С.: Сиби, 1998, 13–15; **Стойчев, Ст.** Конституционно право. С.: Сиела, 2002, 578–580; **Неновски, Н.** За понятието „конституционно правосъдие“. – Съвременен право, 2010, № 1, 21–29.

Може да се приеме, че достъпът до конституционното правосъдие на национално ниво, независимо дали се осъществява по американския, или по европейския модел, включва в себе си възможността субектите на правото да се обърнат до национална юрисдикция в защита на своите конституционни права и свободи от противоконституционни актове на националната законодателна власт.

В последните години започна да се застъпва все по-широко тезата, че съществува и наднационално конституционно правосъдие. Като пример за конституционни съдилища отвъд държавата се сочат Съдът на Европейския съюз и Европейският съд по правата на човека.¹³ Сред водещите критерии за определянето на една наднационална юрисдикция като конституционна са закрилата на индивидуалните права по силата на наднационален правен акт, който съответният съд брани, и развиването от юрисдикцията на собствена, различна от международното право доктрина, основана на конституционни принципи. Така погледнато, достъпът до конституционно правосъдие има доста по-широки измерения, но принципът на действие е един – осигуряване на пряк достъп чрез директно подаване на жалба от засегнатото лице или непряк достъп чрез компетентен съд по конкретен правен спор.

Какъв е достъпът до конституционно правосъдие на гражданите в Европа

От общо 51 държави в континентална Европа (без Ватикана, Монако и Сан Марино) индивидуална пряка конституционна жалба не е предвидена в Беларус, България, Италия, Франция и Румъния.

В държавите, възприели дифузния модел, всяка от страните по висящ спор може да повдигне въпроса за съответствието на приложимия закон с конституцията и съответно да обжалва изводите на съда пред по-горна инстанция заедно с решението, респ. определението по делото. На практика в отделните правни систе-

¹³ **Fabrinni, F., P. Maduro.** Supranational Constitutional Courts, iCourts Working Paper Series, No. 98/2017, <https://ssrn.com/abstract=2990277>.

ми са предвидени ред ограничения, чрез които се филтрират възраженията за противоконституционност.

Пример за това са северноевропейските държави, в които контролът за конституционност се прилага изключително пестеливо. В нито една от петте държави – Исландия, Норвегия, Дания, Швеция и Финландия, не е създаден нарочен конституционен съд, като понастоящем във всяка една от тях контролът за конституционност е дифузен.

На теория във всяка една от тези държави поради разпръснатия характер на контрола гражданите имат пряк достъп до конституционно правосъдие, тъй като във висящ спор могат да повдигнат въпроса за противоконституционност на приложимия закон. Съдилищата в тези страни с изключителна предпазливост упражняват това свое правомощие само в случаите на „очевидно“, нетърпимо, явно противоречие.¹⁴

Забелязва се обаче тенденция от началото на века към засилване на конституционното правосъдие. Във Финландия преди Конституцията от 1999 г. е имало изрична забрана за съдилищата да извършват контрол за конституционност. След това в чл. 106 от финландския основен закон е възприето правилото за неприлагане на закон, който очевидно противоречи на Конституцията.

В Швеция съдебен контрол е въведен изрично през 1979 г. с чл. 14 от глава 11 от Конституцията. Тогава нормата е предвиждала, че ако съд или друг държавен орган установи, че е налице материално или формално несъответствие между дадена разпоредба и основния закон, то разпоредбата не следва да се прилага, освен ако е била одобрена от парламента (Riksdag) или правителството. В този случай нейното прилагане може да бъде отказано само ако противоречието е очевидно. С реформа от 1 януари 2011 г. правилото за очевидния характер на противоречието е отпаднало.

Швейцария е възприела дифузния модел, но федералният закон се ползва с юрисдикционна недосегаемост. Инцидентно по

¹⁴ Повече за съдържаността на съдилищата в този регион вж. у **Follesdal, A., M. Wind.** Introduction – Nordic Reluctance Towards Judicial Review Under Siege. – Nordisk Tidsskrift For Menneskerettigheter, 2009, Volume 27, Issue 2, 131–141.

висящ спор всяка от страните може да повдигне и въпроса за конституционното съответствие на приложим по делото нормативен акт, но дори Федералният върховен съд не може да откаже да приложи закон, приет от федералния парламент. В такива случаи съдът тълкува федералния закон в светлината на Конституцията, или иначе казано, прилага конформно тълкуване.¹⁵ Не е за пренебрегване и фактът, че тази държава има много добре развита пряка демокрация с многовековни традиции, поради което конституционните права и интереси на гражданите може да се защитят още в хода на законодателния процес.

Контролът за конституционност в Естония е поверен на Върховния съд, който в пълен състав *en banc* или в специална камера (в която членуват върховни административни, наказателни и граждански съдии) разглежда конституционни дела. Физическите и юридическите лица могат да се обърнат с конституционна жалба директно към Върховния съд.

Има редица държави със смесен модел на конституционно правосъдие. При тях също е осигурен пряк достъп на лицата до конституционно правосъдие.

В Гърция Върховният специализиран съд, чиито членове са председателите на всички върховни юрисдикции (включително на Сметната палата), само уеднаквява практиката на върховните съдилища, за да се осигури правната сигурност.¹⁶ Гражданите не могат пряко да се обръщат към него. В Малта специализираната конституционна юрисдикция действа само като апелативна инстанция.

При държавите, възприели европейския модел на конституционно правосъдие, е по-лесно да се посочат държавите, в които *не е* предвиден пряк достъп до конституционно правосъдие, а вместо това има индиректен достъп чрез съдилищата, но с някои уговорки, свързани с контрола за конституционност в тези страни като система:

¹⁵ **Werro, F., M. Viret.** The Three Most Important Features of Switzerland's Legal System, p. 235, <http://www.ialsnet.org/meetings/enriching/werro.pdf>.

¹⁶ Член 100 от гръцката Конституция, достъпна в официален превод на английски на специализираната страница на Венецианската комисия, CODICES: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

- длъжен ли е опосредяващият индивидуалната жалба орган да се произнесе с нарочен мотивиран акт за решението си да сезира или не конституционния съд;
- може ли да бъде обжалван този акт;
- дали има други правни институти, чрез които гражданите пряко да въздействат за отмяната на даден закон, т.е. какво е участието на гражданите в законодателния процес;
- доколко е развито участието на редовните съдилища в контрола за конституционност – може ли всеки съд да сезира съответния конституционен съд, или това е правомощие само на върховните съдилища.

В Беларус институтът на пряката конституционна жалба не е предвиден. Подобно на България е уредена възможност за сезиране на Конституционния съд само от държавни органи, сред които са Върховният съд, както и президентът, който има отделно правомощие да иска задължително тълкуване на закон, с който се ограничават права и свободи на гражданите. Предвиден е и предварителен контрол за конституционност.

В Испания е предвидена пряка индивидуална жалба, *recurso de amparo*, но изискването за коректност налага да се поясни, че тя не може да е насочена срещу законодателен акт. Омбудсманът (*Defensor del Pueblo*) има правомощие да поиска обявяването на закон или на отделни законови разпоредби за противоконституционни.¹⁷ Отделните лица могат да се обърнат към Конституционния трибунал, когато считат, че конституционните им права са нарушени с друг – съдебен или административен акт, издаден в изпълнение на противоконституционна норма.

В Италия няма индивидуална жалба, но там всеки съд може да сезира Конституционния съд и чисто статистически основният брой конституционни дела са образувани по инициатива на органите на съдебната власт, а гражданите имат възможност за

¹⁷ Член 162 от Конституцията на Кралство Испания. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2018. Текстът може да бъде прочетен на испански език в интернет на адрес: <http://www.tribunalconstitucional.es/en/tribunal/normativa/Normativa/CONSTITUCION.pdf>.

участие в законодателния процес чрез референдум за отмяна на закон.¹⁸

В Литва до съвсем скоро също нямаше пряка конституционна жалба. Годици наред преобладаваше виждането за необходимостта от въвеждането ѝ. Първоначално на 28.06.2017 г. Сеймът не одобри проекта за изменение на Конституцията на Литва, който предвиждаше въвеждането на конституционна жалба. Впоследствие Конституцията бе изменена и от септември 2019 г. започна да действа процедурата по пряка жалба.

Някои автори считат, че в Португалия е възприет смесен модел заради отношенията между Конституционния трибунал и редовните съдилища.¹⁹ Всяка от страните по висящ съдебен спор може да повдигне въпроса за съответствието на приложим закон с Конституцията. Ако съдът счете, че е налице противоречие, той отказва да приложи закона. Когато по отношение на даден закон три пъти в отделни производства съд откаже да приложи закона на това основание, Конституционният трибунал служебно се произнася *in abstracto* за съответствието на закона с Конституцията. Така веднъж и завинаги се решава въпросът за конституционността на съответния закон и се осигурява правна сигурност. Решенията на Конституционния трибунал имат сила *erga omnes*, за разлика от тези на редовните съдилища. Редовните съдилища служат като филтър.

Гражданите могат и директно да се отнесат към Конституционния трибунал, когато са се обърнали към съд в защита на конституционните си права и интереси, но съдът е игнорирал въпроса за конституционността на закона.

В Румъния няма пряка конституционна жалба. Съгласно чл. 146 редовните и арбитражните търговски съдилища могат да сезират Конституционния съд, ако в хода на делото възникне спор за конституционносъобразността на приложим закон (чл. 146 от Конституцията, б. „d“).²⁰ Дори и страните по спора да не са

¹⁸ Белов, М. Пряка демокрация. С.: Сиби, 2009, с. 278.

¹⁹ Карагъзова-Финкова, М. Американският и европейският модел на съдебен контрол за конституционност. С.: Албо, 1994, 161–164.

²⁰ Вж. описанието на румънския Конституционен съд и актуален официален

направили възражение за противоконституционност на закона, съдът служебно може да го направи. Съгласно чл. 29, ал. 1 от Закон № 47/1992 г. въпросът може да се повдигне във всяка фаза на процеса пред съд/арбитраж, като е допустимо да се оспорват само конкретни разпоредби, а не и законът в цялост.

Във Франция няма индивидуална жалба, но след реформата от 2008 г. (в сила от 2010 г.)²¹ всеки може да повдигне въпроса за нарушени конституционни права и свободи от закон, който е приложим по висящ съдебен спор. Това право страните имат пред апелативната или касационната съдебна инстанция. Отказът на съда да препрати преюдициално запитване до Конституционния съвет се обжалва заедно с решението по делото, за да се предотврати недобросъвестното забавяне на делата.

В Украйна до 2017 г. също няма конституционна жалба, но на 13.07.2017 г., е приет нов Закон за Конституционния съд, който влезе в сила на 3.08.2017 г. и с който се въвежда този институт.

Великобритания и Холандия²² се считат за държави – примери за липсата на контрол за конституционност, разбиран в традиционния, национален смисъл, изложен по-горе. В тях обаче е широко застъпен и използван конституционният контрол, разбиран във втория смисъл на наднационален конституционализъм. Във Великобритания и Холандия всеки съд може да откаже да прило-

превод на английски на Конституцията в базата данни на Венецианската комисия на адрес: <http://www.codices.coe.int/NXT/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>.

²¹ Повече по темата има у **Георгиева, Р.** Еволюцията на последващия контрол за конституционност във Франция в контекста на реформата от 23 юли 2008 г. – В: Конституционни изследвания 2014–2015 г. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2017, 492–508.

²² Тази специфика до голяма степен се дължи на това, че Великобритания, както е всеизвестно, няма писана конституция. Конституцията на Холандия пък е своеобразен динозавър. Тя е приета през 1830 г. и е с изключително тежка процедура за изменение, изискваща два поредни парламента да приемат промените. Въпреки че е приет закон за допълването ѝ, който предвижда възможност съдилищата да упражняват контрол за конституционност, конституционно правосъдие в класическия смисъл на това понятие все още няма. Законопроектът е приет от един парламент, но след провеждането на избори така и не е приет от втори.

жи закон, който накърнява права по смисъла на правото на Европейския съюз (ЕС) или на Европейската конвенция за правата на човека и основните свободи (ЕКПЧ).

Ако се изхожда от тезата за наличието на наднационално конституционно правосъдие, може да се заключи, че на това ниво е осигурен в Европа достъп до правосъдие – както пряк, така и опосреден чрез запитващ съдебен състав. Тази тема заслужава самостоятелен анализ, но тук е достатъчно, макар и с цената на опростяването, да се спомене, че правата по ЕКПЧ и Хартата на основните права на Европейския съюз (Хартата) са пряко защитими и е осигурен достъп до правосъдие за осигуряване на ефективната им закрила. И ЕКПЧ, и Хартата предвиждат правото на достъп до съд като елемент от правото на справедлив съдебен процес.²³ И в изпълнение на ЕКПЧ, и в съдебната система на ЕС са осигурени платформи за съдебен диалог със съдилища – част от националната съдебна власт. Както в държавите – страни по ЕКПЧ, така и в държавите – членки на ЕС, лицата могат да се позоват на правата си по наднационалното право пред националния съд. Ако националният съд игнорира или наруши правата им, засегнатите лица могат да задействат наднационална процедура за защита.

Освен жалбата до Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ) при изчерпване на всички вътрешноправни средства за защита, от 1 август 2018 г. е в сила Протокол 16 към ЕКПЧ, по силата на който се въвежда процедура за даване на необвързващи становища от ЕСПЧ по искане на националните висши съдилища и трибунали. Протоколът е живо право в Албания, Армения, Грузия, Естония, Литва, Сан Марино, Словения, Украйна, Финландия и Франция.²⁴ Процедурата по Протокол 16 осигурява офи-

²³ Относно това тълкуване на чл. 6 ЕСПЧ и чл. 47 от Хартата вж. Наръчник по европейско право в областта на достъпа до правосъдие на Европейската агенция за основни права, с. 27, достъпен на адрес: https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-ecthr-2016-handbook-on-access-to-justice_bg.pdf.

²⁴ Текстът на протокола може да бъде намерен на адрес: https://www.echr.coe.int/Documents/Protocol_16_ENG.pdf.

По данни от страницата на CE: <https://www.coe.int/en/web/tbilisi/-/entry-into-force-of-protocol-no-16-to-the-european-convention-on-human-rights>.

циален канал за диалог със Съда в Страсбург при съмнение за смисъла на някои от правата по ЕКПЧ.

Задължението на националните съдилища да тълкуват националното законодателство в светлината на правото на ЕС и процедурата по чл. 267 от Договора за функциониране на ЕС е ноторно. Диалогът със съдилищата е крайъгълен камък в развитието на правото на ЕС по пътя на преюдициалните запитвания, а преюдициалното запитване е „перлата в короната“ на юрисдикцията на Съда на Европейския съюз.²⁵

Как е уреден достъпът на редовните съдилища

В държавите, възприели европейския модел на конституционно правосъдие, традиционно съдебните състави могат да се обръщат към конституционната юрисдикция с питане за конституционността на закон, приложим по разглеждано от тях дело.

Австрия

До Втората световна война австрийският Конституционен съд е можело да бъде сезиран не от „всеки съд“, а само от Върховния касационен съд и Върховния административен съд. Днес обаче достъпът до пазителя на конституцията е значително по-широк, като той има право и служебно²⁶ да инициира производство по абстрактен контрол, за да разгледа конституционсъобразността на закон, приложим по дело пред него за конкретен контрол.²⁷

²⁵ **Craig, P., G. de Burca.** EU Law: text, cases and materials. 5th ed. Oxford: Oxford University Press, 2011, p. 442.

²⁶ Член 140, т. 1, б. „b“. Текстът на английски език може да бъде прочетен на адрес: https://www.constituteproject.org/constitution/Austria_2013.pdf?lang=en.

²⁷ Конституционният спор се дели в научната литература на абстрактен и конкретен според това дали е инициран по повод на конкретен житейски спор между страни, или независимо от наличието на такъв. Например спорът между гражданин X и държавен орган за нарушаването на правата му може да стане повод за конкретен контрол за конституционност с проверка на фактите, обема на правата на гражданина и начина, по който органът е приложил закона. За абстрактен контрол може да говорим, когато публична институция иницира производство пред конституционната юрисдикция с твърдение, че по принцип, *in abstracto*, дадена разпоредба не е в съзвучие с конституцията, без да се сочи

Кръгът на съдилищата, компетентни да сезират Конституционния съд, е диференциран според акта, чиято конституционност се оспорва. На основание чл. 139, ал. 1 от австрийската Конституция към Конституционния съд могат да се обърнат двете върховни съдебни инстанции и второинстанционните съдилища, когато имат съмнение, че приложим по дело закон е противоконституционен.

На основание чл. 140, ал. 1 от австрийската Конституция, когато приложимият по делото акт, чиято конституционност е спорна, е с ранг на регламент, до Конституционния съд може да се обърне „всеки съд“.

Конституцията изисква от запитващия съд да има съмнения в конституционността. Под „сомнения“ се разбира наличието на сериозни основания да се счита, че приложимият по делото закон или регламент не съответства на конституцията.²⁸

По силата на чл. 89, ал. 2 от австрийската Конституция съдилищата са длъжни при съмнение да се обърнат към Конституционния съд. Страните по делото не могат да обжалват решението на съдебния състав да се обърне към Конституционния съд. Ако пък разглеждащият конкретен спор съд не се обърне към Конституционния съд, а страна по делото се е позовала на противоконституционност, тази страна може да потърси защита по пътя на инстанционния контрол или впоследствие – по пътя на пряката конституционна жалба.

Отправянето на запитване до Конституционния съд е форма на диалог изключително между запитващия съдебен състав и конституционната юрисдикция. В производството не участват страните по конкретния съдебен спор. Не се обсъждат фактите, не се тълкуват и прилагат законите към съответните факти, а се

нарушаване на правата на дадено лице, конкретен конфликт с лица или институции. Това уточнение може и да не се отличава с научна изчерпателност, но се налага за разясняването на понятията от практическа страна.

²⁸ **Melchior, M., A. Alen, F. Meersschaut** (eds.). *Les relations entre les Cours constitutionnelles et les autres juridictions nationales, y compris l'interférence, en cette matière, de l'action des juridictions européennes*. Conférence des Cours constitutionnelles européennes XII^{ème} Congrès. Rapports I. Bruges: Vanden Broele, 2005, p. 85.

преценява единствено и само съответствието на законовата разпоредба с конституцията.

Германия²⁹

Контролът за конституционност, осъществяван по повод на сезиране от съд, е конкретен контрол (konkretes Normenkontrollverfahren). Съгласно чл. 100 от немския Основен закон всеки съд може да спре делото и да се обърне към Федералния конституционен съд (ФКС) с мотивирана молба, в случай че счита, че приложим по делото закон е противоконституционен.³⁰ Степента на убеденост на съдебния състав в противоконституционността на приложимия закон не е индикация, че контролът за конституционност е разпръснат или дифузен, както още се нарича контролът по американския модел. Централизираният и концентриран характер на контрола за конституционност върху законодателството, прието след влизане в сила на Основния закон в Германия, стои извън съмнение за немските автори.³¹

Има два основни критерия за допустимост, които ограничават съдебните състави при сезирането на ФКС³²:

1. Съдебният състав трябва да е убеден в противоконституционността на приложимия закон.³³

В своята практика ФКС изисква съдебните състави да развият подробни мотиви в искането си за причините, по които считат закона за противоконституционен.

2. Законът да е действително релевантен, приложим по делото.

Водещо по отношение на този критерий е виждането на съ-

²⁹ Вж. Основен закон на Федерална република Германия. С.: УИ „Св. Климент Охридски“, 2019.

³⁰ Член 100, ал. 1 от Основния закон и глава XI от Закона за Федералния конституционен съд.

³¹ Така **Heun, W.** Access to the German Federal Constitutional Court. – In: **Rogovvski, R., Th. Gawron** (eds.). Constitutional Courts in Comparison. The US Supreme Court and the German Federal Constitutional Court. New York: Bergham Books, 2016, p. 64.

³² **Heun, W.** Access to the German..., p. 65.

³³ BVerfGE 68, 337; BVerfGE 68, 352 [358], BVerfGE 93, 121 [131], цитирани по **Heun, W.** Access to the German..., p. 65.

дебния състав, освен в случаите, когато законът е очевидно неотносим по делото. Това е обяснимо с оглед на принципа за разделение на властите и мястото на ФКС в съдебната система на държавата. Ако преценката за относимостта на закона по делото е оставена на ФКС, би се стигнало до намеса в дейността на съдебната власт, т.е. конституционната юрисдикция би се превърнала в четвърта съдебна инстанция.

Законът е релевантен, ако прилагането му по делото би повлияло на окончателния съдебен акт. В практиката си ФКС е приел, че по изключение, когато въпросът, поставен от съдебния състав, е от общо и фундаментално значение за общото благоденствие, а оттам – със спешен характер, би могло да се допусне разглеждането му от ФКС, дори и законът да не е релевантен.³⁴

Същевременно, когато от разпоредбата на приложимия закон може да се изведат различни значения – както конституционносъобразни, така и противоконституционни, съдът има свободата да тълкува и приложи закона в светлината на Основния закон. В Решение на Първи сенат от 10 юни 1964 г. – 1 к. д. № 37/63 (Решение 18, 85)³⁵ ФКС приема, че когато тълкуват и прилагат правото, съдилищата трябва да отчитат ценностните стандарти на Основния закон, и че това правило важи особено силно, когато приложимите разпоредби са „общо формулирани“. В същото решение се поддържа, че пряка индивидуална жалба срещу съдебен акт е допустима не когато той е неправилен с оглед на съотнасянето на фактите към закона, а когато е налице „незачитането на основните права и свободи“.

Франция

В Република Франция с реформа от 2008 г. бе предвиден институтът на преюдициалния въпрос за конституционност (*question prioritaire de constitutionnalité*³⁶). По силата на чл. 61-1 от

³⁴ BVerfGE 47, 146 [151] – Fast breeder case, цит. по **Heun, W.** Access to the German..., p. 66.

³⁵ **Белов, М., С. Велева, А. Пунев** (ред.). Избрани решения на Федералния конституционен съд на Федерална република Германия. С.: Фондация „Конрад Аденауер“, УИ „Св. Климент Охридски“, 2019, 46–47.

³⁶ Буквалният превод е „приоритетен въпрос за конституционност“, но по съ-

френската Конституция, когато счита, че приложим по делото закон противоречи на защитените ѝ с върховния закон права и свободи, всяка от страните по висящ съдебен спор може да се обърне към Конституционния съвет с преюдициално запитване чрез Държавния съвет или чрез Касационния съд.

Процедурата е уредена в глава II а: „За преюдициалния въпрос за конституционност“ (De la question prioritaire de constitutionnalité), с която е допълнена Наредба 58-1067 от 7 ноември 1958 г. за Закона за Конституционния съвет.

Съгласно чл. 23-2 от Наредба № 58-1067 жалбата за конституционност може да се подаде чрез отделен мотивиран документ за първи път пред въззивна инстанция от някоя от страните. За да бъде допуснато сезиране на Конституционния съвет, писменият въпрос следва да сочи конкретни нарушения на права и свободи, гарантирани от Конституцията. Искането за преюдициално запитване е предмет преглед за допустимост веднъж от съда, пред който е висящ основният спор, и втори път – от Касационния съд или Държавния съвет.

Отправящият запитването съдебен състав трябва да се убеди, че са налице кумулативно три условия:

1. Законната норма трябва да е приложима по делото.
2. Конституционният съвет не се е произнасял за конституционността на законната норма в мотивите или диспозитива на свое решение. Ако се е произнасял, запитването ще е допустимо само ако е настъпило съществено изменение на обстоятелствата, респ. на обществените отношения.
3. Повдигнатият въпрос трябва да не е лишен от сериозен характер.

Според един от доайените на френското конституционно право – Фаворьо, тази система за допустимост, при която е налице двойна преценка – от съдебния състав и от върховната съдебна инстанция, – е много тежка. Той счита, че рядко се срещат в прак-

щество се касае за преюдициално запитване, което се разглежда с приоритет пред основния спор, защото за решаването на основния правен спор е необходимо да се реши друг, предварителен въпрос – този за конституционността на приложимия закон.

тиката норми³⁷, които никога да не са били тълкувани или прилагани от Конституционния съвет. Изискването за сериозност на повдигнатия въпрос дава голяма свобода на преценка от страна на съдиите.³⁸

Разпореждането на съда, пред който се разглежда делото, за допускане на преюдициалния въпрос не подлежи на обжалване. Отказът може да бъде обжалван само при атакуване на решението по конкретния спор³⁹, с което се избягва умишлено забавяне (шаниране) на процеса. Делото се спира до произнасяне на Държавния съвет или Касационния съд, а при допускане на въпроса – до произнасяне на Конституционния съвет.⁴⁰ Ако Държавният съвет или Касационният съд бездействат, то в тримесечен срок, въпросът се отнася пряко до Конституционния съвет.⁴¹

По повод на тази конституционна реформа се срещаха опасения както че институтът на преюдициалното конституционно запитване няма да бъде прилаган широко⁴², така и че Конституционният съвет ще бъде повод за съществено забавяне на разглеждането на съдебните дела.⁴³ Практиката от първите години показва, че върховните съдилища са допуснали препращането на около 21 % от отправените запитвания⁴⁴, което не е малък про-

³⁷ Favoreu, L., P. Gaïa. Droit constitutionnel. Paris, 2013, 336–337.

³⁸ Philippe, X. La question prioritaire de constitutionnalité: à l'aube d'une nouvelle ère pour le contentieux constitutionnel français. Réflexions après l'adoption de la loi organique. – Revue française de droit constitutionnel 2010/2, <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-droit-constitutionnel-2010-2-page-273.htm#>.

³⁹ Член 23-2 от Наредба 58-1067. Наредбата е достъпна на страницата на Конституционния съвет на адрес: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/fondements-textuels/ordonnance-n-58-1067-du-7-novembre-1958-portant-loi-organique-sur-le-conseil-constitutionnel>

⁴⁰ Член 23-3 от Наредба 58-1067.

⁴¹ Член 23-7 от Наредба 58-1067.

⁴² Fabbrini, F. Kelsen in Paris: France's Constitutional Reform and the Introduction of A Posteriori Constitutional Review of Legislation. – German law journal, 2008, vol. 9, https://www.germanlawjournal.com/pdfs/Vol09No10/PDF_Vol_09_No_10_1297-1312_Articles_Fabbrini.pdf.

⁴³ Hunter-Henin, M. Constitutional Developments and Human Rights in France: One Step Forward, Two Steps Back. – International Comparative Law Quarterly, January 2011, Volume 60, p. 174.

⁴⁴ Lamothe, O. A french legal success story: the „Question prioritaire de constitu-

цент, особено като се отчита липсата на предходен опит. Съгласно чл. 23-2 от Наредба № 58-1067 съдът, пред който е повдигнат въпросът за конституционност, следва да се произнесе „без забава“, а върховните съдилища на свой ред имат тримесечен срок за произнасяне, с колкото разполага и Конституционният съвет. Така производствата приключват в срок от около 8 месеца.

Преюдициалните въпроси за конституционност са най-честият повод за сезиране на Конституционния съвет днес. Дори в условията на епидемия конституционната юрисдикция отговаря на запитванията от съдебните състави в срок. Така например на 30 април 2020 г. Конституционният съвет потвърди противоконституционността на разпоредби на Наказателно-процесуалния кодекс за използването на аудио-визуални телекомуникационни средства по време на заседание, които по смисъл са същите като други обявени за противоконституционни разпоредби.⁴⁵ Запитването по това дело е постъпило на 5 февруари 2020 година. Видно от решенията на Конституционния съвет, отговорът в тримесечен срок е правило, а не изключение. Така може да се приеме, че опасенията за твърде голямо забавяне на разглеждането на делата също не са се оказали основателни.

Има ли опасност от пренатоварване

Прегледът на официалната статистика от страниците на конституционните съдилища в ЕС показва, че преките индивидуални жалби са най-големият дял от поводите за инициране на конституционно производство, следвани от запитванията от съдилищата – част от съдебната власт. Сравнението между двата вида производства показва, че броят на делата, образувани по искания на съдебни състави, е пренебрежимо малък в сравнение с тези, образувани по пряка конституционна жалба. Този извод е ясно

tionnalité“, <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/documentation/contributions-et-discours/2012/a-french-legal-success-story-the-question-prioritaire-de-constitutionnalite.115542.html>.

⁴⁵ Решение 2020-836 е публикувано на адрес: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/decision/2020/2020836QPC.htm>.

онагледен в графиката, публикувана от австрийския Конституционен съд за делата от 1945 г. насам.⁴⁶

Във Франция преюдициалните запитвания за конституционност (QPC) имат превес като брой дела по повод на нормения контрол за конституционност. Не може обаче да става дума за претоварване на Конституционния съвет. За 2018 г. са образувани 71 дела по преюдициални запитвания и 20 по искания за осъществяване на абстрактен контрол за конституционност.⁴⁷ Общо за първите 5 години от прилагането на процедурата Конституционният съвет е постановил 402 решения по преюдициални въпроси за конституционност.⁴⁸

Дифузира ли това системата за конституционно правосъдие

Общото между практиката на италианския, чешкия и немския конституционен съд е, че според тях, преди да решат да сезират конституционната инстанция, съдебните състави следва да се убедят, че изобщо не може да се приложи конституционосъобразна интерпретация, която разумно и логично да произтича от оспорвания законов текст.⁴⁹ Иначе казано, съдебните състави отправят запитвания за конституционността на релевантен, приложим по делото закон не когато от него би могло да се изведат противоконституционни норми, а когато не може разумно от законодателния текст да се формулира съответстваща на конституцията норма.

В останалите случаи, когато съдилищата тълкуват и прилагат законите разпоредби в светлината на конституцията, не се касае до дифузиране на контрола за конституционност. Това е та-

⁴⁶ Вж. на адрес: https://www.vfgh.gv.at/kompetenzen-und-verfahren/statistiken/statistics_types_of_proceedings.en.html.

⁴⁷ Доклад за дейността на Съвета за 2018 г., с. 16: https://www.conseil-constitutionnel.fr/sites/default/files/2018-10/2018rapdf_bd.pdf.

⁴⁸ Статистика от интернет страницата на КС, публикувана на адрес: <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/francais/nouveaux-cahiers-du-conseil/cahier-n-48/bilan-statistique-au-31-mars-2015.143890.html>.

⁴⁹ **De Visser, M.** Constitutional review in Europe. A comparative Analysis. Oxford: Bloomsburg, 383–384.

ка, защото съдилищата не решават въпроса за конституционността на закона с право на отказ да го приложат, ако противоречи на конституцията. Единствено конституционната юрисдикция е призвана да се произнася с решение по конституционообразността на актовете на законодателната власт. За съдиите от съдебната власт остава споделената функция по опазване на върховенството на конституцията чрез конституционнообразно тълкуване, което предполага познаване на конституцията, и сигнализираща функция, когато по конкретно дело се прояви противоконституционността на законодателен акт. Предвид богатството на живота и близостта на съдилищата до неизчерпаемата му казуистика, със сигнализиращата си функция те са незаменим участник в поддържането на конституционността. И най-щателният предварителен или последващ приемането на даден законодателен акт преглед за неговата конституционност *in abstracto* би могъл да пропусне негови съществени слабости. Слабостите рано или късно стигат до съдебната зала, донесени от гражданите, които търсят защита на конституционните си права.

Далеч не само конституционните юрисдикции са призвани да бранят конституцията, защото в условията на разделение на властите действа комплексна система за баланси и противотежести. В рамките на законодателния процес съществуват множество механизми за защита – политическата отговорност на правителството, взаимодействието между парламентарно мнозинство и малцинство, наличието на две камари на законодателното тяло, възможността за налагане на вето от страна на президента. Всички правозащитни органи са призвани да защитават върховенството на правото, което включва в себе си принципите на съвременния конституционализъм. Сътрудничеството между съдилищата като органи на съдебната власт и конституционните юрисдикции като „негативен законодател“⁵⁰ в закрилата на кон-

⁵⁰ Ханс Келзен, който се счита за баща на институцията на конституционния съд поради дейното си участие в разработването на проектите за австрийска конституция след разпада на Австро-унгарската империя, поради членството си в първия състав на австрийския Конституционен съд през 1920 г. и поради научната аргументация в полза на въвеждането на специален, стоящ извън съдебната

ституционните права и свободи е логично проявление на принципа за върховенство на правото. Прекият и опосреденият чрез филтриращата функция на съдилищата достъп до конституционно правосъдие разширява в крайна сметка възможността за граждански, обществен надзор за спазване на конституцията. Последният според проф. Стефан Киров е „най-ефикасният от всички други; защото там дето той не съществува, надзорът в другите си видове е илюзорен“⁵¹.

власт конституционен съд, е обосновал мястото му в разделението на властите с понятието „негативен законодател“. С това понятие Келзен застъпва идеята за близостта на конституционното правосъдие до законодателния процес, само че с отрицателен знак.

⁵¹ **Киров, Ст.** Кратък курс по общо държавно право. 2. изд. С.: Печатница „Св. София“, 1918, с. 132.