
ДИСКУСИИ

ПО НЯКОИ ВЪПРОСИ НА ПРЕКИЯ ДОСТЪП ДО КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

*Благой Делиев**

Индивидуалната конституционна жалба

1. Като историческо начало на съвременното разбиране за конституционната жалба се сочат съществуващите от средата на XIX в. в Германия и Австро-Унгария инструменти за защита срещу публичната власт.¹ Характерно за този тип защита на гражданина още тогава е нейната извънредност и субсидиарност. Днес този институт е осъвременен, а приложното му поле – разширено. Въпреки това, градейки конституционната си практика по делата, образувани по жалби на граждани и юридически лица, двете конституционни юрисдикции в Австрия и Германия не се отклоняват от тази своеобразна изключителност и консерватизъм на инструмента.

2. Въз основа на данните в докладите на Венецианската комисия може да се заключи, че към 2020 г. конституционната жалба в нейни различни разновидности е възприета в 16 държави от

* Доктор по право, главен асистент по конституционно право в Юридическия факултет на Пловдивския университет „Паисий Хилендарски“.

¹ Друмева, Е. Конституционно право. С: Сиела, 2018, с. 616; Янкулова, Р. Сравнителноправни аспекти на института на конституционната жалба в контекста на българския конституционен дебат. – Студия юрис, 2021, № 2, 83–84; Игнатова, С. Индивидуалната конституционна жалба: историческо развитие и особености на конституционния контрол: защита на основните права в Западна Европа. – Общество и право, 2013, № 9, 98–121; Игнатова, С. 70 години от създаването на Федералния конституционен съд на Германия. – Общество и право, 2022, № 2, 4–30.

Европейския съюз (ЕС) (Австрия, Белгия, Германия, Гърция, Естония, Испания, Кипър, Латвия, Литва, Малта, Полша, Словакия, Словения, Унгария, Чехия, Хърватия). Извън ЕС в Европа индивидуална конституционна жалба е налична в Албания, Андора, Армения, Грузия, Лихтенщайн, Русия, Сан Марино, Северна Македония, Сърбия, Турция, Украйна, Черна гора, Швейцария. В някои държави функциите на конституционен съд се изпълняват от други съдилища и гражданите могат директно да подадат жалба към тях – например в Естония и Кипър, като това по същество не променя ефекта на жалбата като „конституционна“².

3. В зависимост от обхвата на актовете, чиято противоконституционност елиминира, което е във връзка и с цялостния ефект на решението, условно се разграничават две разновидности на индивидуална конституционна жалба – същинска и нормативна.³ Моделът на жалбата определя ролята на съда, който я разглежда – повече като юрисдикция, която решава правен спор, свързан с нарушаването на конституционните права (като типичен конституционен съд, гарантиращ правовия ред, така както е установен в основния закон).

Като пълноценна (същинска) конституционна жалба⁴ се определя гарантираната възможност да бъде оспорен всеки акт на публичната власт, който засяга конституционно установени права. Защитата е срещу нормативни актове – закони и подзаконови нормативни актове, административни актове – индивидуални и общи, съдебни решения. Венецианската комисия последователно препоръчва такъв тип конституционна жалба, защото тя предоставя най-всеобхватната форма на индивидуален достъп до конституционно правосъдие и следователно най-задълбочената

² 1004/2020 – Study on individual access to constitutional justice (update). European commission for democracy through law (Venice commission), § 13, 34–35.

³ Янкулова, Р. Цит. съч., с. 84.

⁴ Такъв вариант на конституционна жалба съществува в Австрия, Албания, Андора, Белгия, Босна и Херцеговина, Германия, Испания, Кипър, Република Корея, Малта, Лихтенщайн, Перу, Словакия, Словения, Сърбия, Хърватия, Черна гора, Чешката република, Швейцария, ЮАР.

защита на индивидуалните права.⁵ Основната специфика тук е свързана с въпроса как ще бъдат балансирани правомощията на конституционната юрисдикция с другите съдилища, за да не се получи неоправдано навлизане в сферата на съдебната власт, с всички произтичащи от това усложнения. Този баланс се постига посредством определени филтри, първостепенният от които е изчерпването на съществуващите средства за защита. В Австрия и Германия изискването е за лично засягане от атакувания акт, което да е причинило вреда, съществуваща към момента на сезирането на конституционния съд. В този смисъл законодателят я обвързва с конкретни конституционни права, които са годни да бъдат защитавани по съдебен ред.⁶ Става въпрос за изисквания, които са свързани не само с редовността и допустимостта на жалбата, но и с изисквания, които предполагат конституционна значимост и сериозност на атакувания проблем. Филтрите за конституционната жалба са функция на пределите на действие на самото конституционно решение, а то – на пределите на действие на самите права или конституционни разпоредби. В Основния закон на Германия всяко едно право от каталога на основните права е така формулирано, че да бъде пряко приложимо. Въпреки това определяща е и ролята на конституционната практика като своеобразен критерий за селекция на конституционните жалби.

4. Моделът на нормативната жалба се фокусира само върху нормативните актове.⁷ Най-често това е законът – като един типичен предмет на конституционен контрол. Напълно възможно е един противоконституционен закон да бъде сам по себе си вредоносен за жалбоподателя акт. На практика обаче в повечето случаи ще става дума за противоконституционен закон, който е послужил като основание за издаване на друг акт – административен или съдебен, който е засегнал конституционно установени права

⁵ 1004/2020 – Study on individual access to constitutional justice (update), European commission for democracy through law (Venice commission), § 33.

⁶ Австрия, Германия, Испания.

⁷ В Европа държави, възприели такъв модел на нормативна жалба, са Австрия, Армения, Белгия, Естония, Грузия, Латвия, Люксембург, Полша, Румъния, Русия, Украйна и Унгария.

на жалбоподателя.⁸ Последният се снабдява с право на защита на определеното конституционно право, чрез което той задейства компетентния орган, чието правомощие има за резултат елиминиране на първопричината за неговото увреждане, с всички произтичащи последици от тази противоконституционност. И в тези случаи следва да бъдат изчерпани възможностите за съдебна защита срещу акта, издаден въз основа на противоконституционния закон. Влизането в сила на административния акт или на съдебното решение, както и изчерпването на средствата за защита от него са филтър за допускане на жалбата срещу закона. Това гарантира ненамесата на конституционните юрисдикции във вече приключили съдебни производства и е индичия за изключителност на сезирането. В различните държави съществуват редица специфики относно условията за допустимост, съответно пределите на действие на решенията по такива жалби.

Прави впечатление, че визираните два модела на конституционна жалба употребяват идентични изисквания за допустимост и редовност. При нормативната жалба обаче индивидуалният акт, издаден въз основа на противоконституционния закон, остава извън предмета на конституционния контрол. Единствено неговата стабилност може да бъде условие за допускане на жалбата срещу закона – като един индикатор за неговото противоконституционно прилагане спрямо конкретното лице. Венецианската комисия определя нормативната жалба като средство, насочено преди всичко към опазване на конституционния ред, отколкото на индивидуалните права.⁹

⁸ **Янкулова, Р.** Цит. съч. Авторката насочва вниманието върху начина, по който конституционната жалба е конституционно установена в Конституцията на Полша. Съгласно чл. 79, пар. 1 всеки, чиито конституционни свободи или права са били нарушени, има право да обжалва пред Конституционния съд закон или друг нормативен акт, въз основа на който съд или орган на публичната администрация е постановил окончателно решение, засягащо негови конституционни свободи, права или задължения. Аз също смятам, че това е едно балансирано разрешение за конституционна жалба, което може да бъде адаптирано към българския конституционен модел.

⁹ 1004/2020 – Study on individual access to constitutional justice (update), European commission for democracy through law (Venice commission), § 35.

5. На пръв поглед конституционна жалба не би следвало да се използва в държави, които са възприели т.нар. дифузен или разпръснат контрол за конституционност, при който разглеждащият делото съд може да установи противоконституционност на приложимия по делото закон (Дания, Исландия, Канада, Норвегия, Обединеното кралство, Финландия, Швейцария, Швеция и ЮАР). В действителност обаче в някои от тези държави се срещат различни конструкции, които регламентират взаимодействие между общите и конституционните/върховните съдилища.¹⁰ Естествено, въпросите: „всеки съд ли може да установи противоконституционност на приложимия закон“ и „какви са последиците от тази противоконституционност“, получават разнообразни отговори. На практика действат стриктни правила срещу прекомерност с този тип преценка за противоконституционност от всеки съд.

6. В повечето европейски държави всеки съд е компетентен да отнесе въпроса за конституционността на приложимия по делото закон до съответния конституционен съд.¹¹ В Азербайджан, Беларус, България, Гърция, Молдова и Русия този вид инцидентен контрол е ограничен само до върховните съдилища. Съгласно чл. 61-1 от Конституцията на Франция, ако в хода на съдебно производство се твърди, че законова разпоредба нарушава конституционни права и свободи, разглеждащият съд може да отнесе въпроса до Държавния съвет или до Касационния съд, а те да отправят запитване по този въпрос до Конституционния съвет.¹² Така през 2008 г. във Франция се въвежда отклонение от тради-

¹⁰ Например в ЮАР общите съдилища, макар да могат да обявят приложимия закон за несъответстващ с Конституцията, произнасянето им окончателно може да бъде потвърдено само от Конституционния съд, преди законът да влезе в сила (чл. 167, ал. 5 от Конституцията). Конституционният съд в тази държава обаче е част от съдебната власт.

¹¹ Австрия, Албания, Андора, Армения, Белгия, Босна и Херцеговина, Германия, Грузия, Испания, Италия, Казахстан, Република Корея, Литва, Лихтенщайн, Люксембург, Мароко, Полша, Румъния, Русия, Сан Марино, Северна Македония, Словакия, Словения, Турция, Хърватия, Черна гора, Чехия, Чили, Украйна, Унгария, Уругвай.

¹² По същия начин е регламентиран инцидентният контрол в Алжир и Мароко.

ционния предварителен контрол – във вариант на един формализиран инцидентен последващ контрол за конституционност.

В Италия, Португалия и Румъния индивидуална конституционна жалба също не е предвидена – достъпът на физически и юридически лица до конституционните юрисдикции е само косвен и се осигурява единствено по пътя на инцидентния конституционен контрол. В Беларус, България и Франция липсата на пряко сезиране контрастира повече заради ограничения инцидентен контрол. Възможността за сезиране на конституционния съд от общите съдилища е ефективен механизъм за защита на гражданите и юридическите лица едновременно срещу закони и актове по прилагането им (индивидуални административни актове и съдебни решения), които противоречат на конституцията. Косвеният достъп играе жизненоважна роля за предотвратяване на ненужно удължаване на очевидни противоконституционни ситуации.¹³ В повечето държави инцидентният контрол съществува паралелно с определен тип конституционна жалба. Предизвикателството пред съвременните конституционни системи е как да синхронизират двата типа контрол, за да направят защитата достатъчно ефективна.

Действащите конституционни положения в България

7. Конституцията на Република България не предоставя на гражданите и юридическите лица възможност за пряко сезиране на Конституционния съд. Нещо повече, дори и сочените за непреки форми на достъп до конституционно правосъдие от гражданите са последователно ограничени – до определени правомощия на Конституционния съд и за определени нарушения. Състави на Върховния касационен съд (ВКС) и Върховния административен съд (ВАС) могат да сезират Конституционния съд за приложимия по делото закон само по отношение на неговата противоконституционност (чл. 150, ал. 2 във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията). Искане, направено по този ред, е утежнено още веднъж посредством изискването сезиращият съд да аргументира прило-

¹³ 1004/2020 – Study on individual access to constitutional justice (update). European commission for democracy through law (Venice commission), § 68.

жимото право, включително относно последиците от действието на правото на Европейския съюз, когато оспорената разпоредба или акт е в приложното му поле (чл. 18, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд). Омбудсманът и Висшият адвокатски съвет могат да сезират Конституционния съд също само за това негово правомощие, но единствено за закон, който по естеството си засяга права и свободи на гражданите (чл. 150, ал. 3 и 4 от Конституцията). Те не могат да го сезират с искане за съответствие на закони с международните договори, с искане за тълкуване на Конституцията, както и с каквито и да е други искания за правомощия извън нормения контрол за конституционност. С известни изключения, Конституционният съд прилага тези ограничения стриктно.¹⁴

8. Всеки може да се ползва от ефекта на нормения контрол, който елиминира действието на закона за в бъдеще (чл. 151, ал. 2 от Конституцията). По отношение на заварените правоотношения решението на Конституционния съд „отнема“ регулативната способност на обявената за противоконституционна уредба, за да въздейства върху правния резултат.¹⁵ Правото да се иска изпълнение на неизпълнени задължения, възникнали въз основата на противоконституционен закон, се погасява, независимо дали задължението е публичноправно, или гражданскоправно.¹⁶ В хипотезата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията решението на Конституционния съд, с което е обявен за противоконституционен закон, който е приложим по определено дело, има обратно действие.¹⁷ Когато съдебното производство е спряно поради допуснато производство пред Конституционния съд (чл. 229, ал. 1, т. 6 от

¹⁴ В някои случаи Конституционният съд е допускал искане на омбудсмана за установяване на несъответствие на закон с международен договор (Решение № 6/2013 г. по к. д. № 5/2013 г.), както и искане на състав на ВКС за тълкуване на Конституцията (Определение по к. д. № 5/2019 г.; вж. и Определение № 7/2023 г. по к. д. № 9/2023 г. относно допускането на искане за тълкуване от състав на ВАС).

¹⁵ Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г.

¹⁶ **Сталев, Ж.** Сила на решенията на Конституционния съд, обявяващи закон за противоконституционен. – В: Проблеми на Конституцията и на конституционното правосъдие. С.: Сиела, 2002, 113–115.

¹⁷ Пак там.

Гражданския процесуален кодекс; чл. 144 от Административно-процесуалния кодекс) и приложимият закон бъде обявен за противоконституционен, действието на решението също ще е същинско обратно.¹⁸ Вижда се, че няма нищо абстрактно в ефекта на нормения контрол за конституционност и в редица случаи той има конкретни правни последици по отношение на правата и интересите на физически и юридически лица. Не на последно място, на тях им е конституционно признато право на обезвреда при действието на държавни органи и техни актове, включително заради прилагането на закон, който е обявен за противоконституционен.

Може да се направи изводът, че едно разширяване на инцидентния контрол по отношение на всеки съд и съчетаването му с нормативна конституционна жалба за физически и юридически лица могат да увеличат полезния ефект на нормения контрол.

Предложенията за изменение на Конституцията

9. На 2 септември 2020 г. група народни представители от 44-ото Народно събрание внасят проект за нова конституция (вх. № 070-00-1/02.09.2020 г.). Като отделно правомощие на Конституционния съд е предвидено той да се произнася по искания на гражданин или юридическо лице за установяване на противоконституционност на закон, с който са нарушени негови права и свободи, след изчерпване на всички средства за защита (чл. 161, ал. 1, т. 9 от проекта). Съгласно чл. 162, ал. 2 от проекта за конституция, при съмнение за несъответствие между приложим закон и конституцията съдът, който разглежда делото като последна инстанция, по инициатива на заинтересованата страна или по свой почин спира съдебното производство и внася въпроса в Конституционния съд. Когато съдът не уважи направеното искане или такова не е могло да бъде направено, в двумесечен срок от приключване на делото засегнатият гражданин или юридическо лице може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на приложения закон.

¹⁸ При законите с еднократно действие обезсилването също има обратно действие (Решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г.).

Уважаването на искането е основание за възобновяване на съдебното производство (чл. 162, ал. 3 от проекта). На 25 ноември 2020 г. 44-ото Народно събрание отхвърли внесения на 2 септември 2020 г. проект на решение за произвеждане на избори за Велико народно събрание за приемане на така предложената нова конституция на Република България.

На 15 април 2021 г. 24 народни представители от 45-ото Народно събрание внасят в деловодството на Народното събрание проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (вх. № 154-01-1/15.04.2021 г.). Предлага се всеки съд да има право да сезира Конституционния съд, както и всеки гражданин да може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават негови права и свободи. Условието и редът за упражняване на това право ще се уреждат в закон (§ 14 от проекта).

Вариант на конституционна жалба се открива и в обявените предложения за изменение и допълнение на Конституцията, обявени от Политическа партия „Движение за права и свободи“ (ДПС).¹⁹ Според тези предложения гражданите ще могат да отправят искане до Конституционния съд за установяване на противоконституционност на закон, нарушаващ техните основни права и свободи, чрез ВКС и ВАС, когато другите съдебни органи при

¹⁹ Законопроектът е публикуван на уеб страницата на ДПС <https://www.dps.bg/aktualno/narodno-sabranie/7310-%D0%BF%D1%80%D0%B5%D0%B4%D0%B%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%BF%D1%81-%D0%B7%D0%B0-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8-%D0%B2-%D0%BA%D0%B8%D0%BD%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D1%83%D1%86%D0%B8%D1%8F%D1%82%D0%B0-%E2%80%93%D1%80%D0%B0%D0%B7%D0%B4%D0%B5%D0%BB%D1%8F%D0%BD%D0%B5-%D0%BD%D0%B0-%D0%B2%D1%81%D1%81-%D0%BD%D0%B0-%D0%B4%D0%B2%D0%B0-%D0%B2%D0%B8%D1%81%D1%88%D0%B8-%D1%81%D1%8A%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0,-%D0%B3%D0%BB%D0%B0%D0%B2%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D1%82-%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%BA%D1%83%D1%80%D0%BE%D1%80-%D1%81%D0%B0%D0%BC%D0%BE-%D1%81-%D0%BC%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%B5%D1%81%D0%BA%D0%B0-%D1%84%D1%83%D0%BD%D0%BA%D1%86%D0%B8%D1%8F.html>.

разглеждане на правните спорове откажат да приложат пряко конституционните норми или когато въпреки направено искане от заинтересованите лица не повдигнат пред върховните съдилища въпроса за противоконституционността на приложимия закон. Направеното искане за сезиране на Конституционния съд не може да бъде отклонено от ВКС и ВАС (§ 13 от проекта на ДПС).

На 28 юли 2023 г. 166 народни представители от 49-ото Народно събрание внасят проект на закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (49-354-01-83) и така слагат началото на процедурата по глава IX от Конституцията. В него също се предлага правото да сезира Конституционния съд по конкретен повод да има всеки съд, а не както е досега – само разглеждащите състави на ВКС и ВАС. Предлага се също и следният текст: *Гражданите и юридическите лица могат да сезират Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон при условия и ред, определени в закона и в правилника на Конституционния съд* (§ 14, т. 2, нова ал. 7 на чл. 150). Друго предлагано изменение ограничава инициативата на главния прокурор, свеждайки я до тази на омбудсмана и на Висшия адвокатски съвет (§ 14, т. 2, нова ал. 5 на чл. 150). Главният прокурор ще може да сезира Конституционния съд само за установяване на противоконституционност на закон, ако с него се нарушават права и свободи на гражданите.

10. Ефективна реформа в достъпа до конституционното правосъдие може да бъде осъществена само посредством конституционни промени. Това е преобладаващото виждане в теорията²⁰, а обявените проекти с предложения доказват, че и парламентаристите възприемат този подход. Ако конституционните изменения по сезирането на Конституционния съд не създават нови функции на някои от основните конституционни органи и не се нарушава балансът между тях, те може да бъдат осъществени от обикновено Народно събрание.²¹ По тази причина въвеждането на същинската конституционна жалба по подобие на Германия,

²⁰ Мръчков, В. Индивидуалната жалба трябва да бъде въведена с промяна в Конституцията. – Общество и право, 2014, № 6, 43–45.

²¹ Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г.

Австрия, Испания и т.н. би поставило проблема дали такова изменение не попада в кръга от въпроси от компетентността на Велико народно събрание (чл. 158, т. 3 от Конституцията). Вече беше споменато, че същинската конституционна жалба решава ефективно както въпросите за конституционността на акта – основание, така и за индивидуалния акт, като по този начин дава пълноценна защита на нарушеното право на индивида. В известен смисъл тя е дисциплинираща и за трите вида власти и предотвратява спорната практика по прилагането на конституционните права от всички органи. Без съмнение това е едно легитимно навлизане на Конституционния съд в сферата на съдебната власт, което в българския вариант ще наложи промяна на правомощията на Конституционния съд. Такъв тип жалба не може да бъде вместена в границите и ефектите на осъществявания от Конституционния съд контрол за конституционност върху законите (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията). В тези държави, където е въведена такава жалба, това не е с цел надмощие от страна на конституционните юрисдикции върху останалите органи, а последица от вече утвърденото правосъзнание относно върховенството на конституцията и нейното реално прилагане. Властта на конституционните юрисдикции да елиминират при определени условия влезли в сила съдебни решения може да е легитимна, ако е налице това правосъзнание. Ето защо поддържам, че за българския модел най-подходящ е форматът на нормативната жалба.²² Разширяването на обхвата на инцидентния контрол и въвеждането на нормативна индивидуална жалба е една правилна и постижима насока в развитието на защитата на основните права като конституционни.

11. Постигането на консенсус по конституционното регламентиране на възможността всеки съд да може да сезира Конституционния съд по отношение на приложимия по делото закон ще бъде малката голяма крачка за българското конституционно правосъдие. Ефектът на такъв контрол на практика над-

²² В теорията са изказвани различни мнения за обхвата на индивидуалната жалба (вж. **Пенев, П.** Проблеми на регулацията на българското конституционно правосъдие – опит за тезисно представяне. – Конституционни изследвания, том I, 2019, 88–90).

хвърля този и на пълната конституционна жалба. Дори и когато съдът откаже да спре производството и не сезира Конституционния съд, той ще следва да се аргументира с Конституцията, т.е. да я приложи пряко. Така инцидентният контрол гарантира прякото приложение на Конституцията. Първоинстанционният съд е най-запознатият с казуса съд и неговите съображения за противоконституционност са най-рационални. Преди три десетилетия предпазливостта към идеята конкретният контрол да се разпростира към всеки съд се оправдава с рестарта на съдебната власт и нейните органи. Днес обаче ограничаването на конкретния контрол само до съдилища, действащи като последна инстанция, означава да бъде признато, че Конституцията търпи положения, които противоречат на нея самата. Компромиси в обхвата на инцидентния контрол, които го свеждат до определени съдилища, на практика го обезсмислят като идея и ефект.

12. Стъпвайки на проекта, по отношение на който е упражнена инициативата за изменение на Конституцията (49-354-01-83/28.07.2023 г.), следва положително да се погледне на идеята разширяването на инцидентния контрол да е заедно с въвеждането на конституционната жалба. Така е в повечето страни в Европа. Двата типа достъп до конституционно правосъдие не се изключват, не се противопоставят, а се допълват. Конституционният законодател обаче дължи да ги балансира взаимно. Най-ефективният начин за това е посредством филтрите, приложими за конституционната жалба. В контекста на българската действителност правната теория предлага различни основания за допускане на жалбата.²³ За съжаление, във внесенния проект от 28 юли 2023 г. не се залагат каквито и да било филтри на конституционно ниво.

Конституционната жалба следва да бъде на разположение на физически и на юридически лица, т.е. на всеки, чиито права са нарушени при прилагането на противоконституционния закон. Предоставянето на правото на пряко сезиране само на физическите лица ще е в контраст с развиващите се тенденции на конституционното правосъдие. В Европа – там, където съществува кон-

²³ Певев, П. Три основания за допускане на конституционна жалба. – Общество и право, 2014, № 6, 33–36.

ституционна жалба, пряк достъп до конституционното правосъдие имат и юридическите лица (с изключение на Русия²⁴ и Северна Македония). Това съвсем не означава, че законодателят или практиката не са предвидили изисквания относно интереса на юридическите лица за такова сезиране и неговото доказване. Лишаването на юридическите лица от инициатива за сезиране ще е в дисонанс и с инцидентния контрол, който и днес се ползва като път на косвена защита на юридически лица. Конституционната юрисдикция с практиката си, а и самият закон биха могли да въведат допълнителни филтри относно правния интерес за оспорване от страна на юридически лица, макар че той е функция на конкретното защитимо право и неговото естество. Българската Конституция поначало има изключителна словесна съдържаност по отношение на възможността носители на основни права да бъдат юридически лица. Показателно е заглавието на глава втора. Конституционната практика също е съдържана по въпроса. Така например според Конституционния съд конституционната забрана за неравно третиране по признак „имуществено състояние“ (чл. 6, ал. 2 от Конституцията) се отнася до правата на физическите лица.²⁵ Въпреки това е възможно легитимността на сезирането на Конституционния съд от юридическо лице да не стъпва на нарушение на конституционно право, принадлежащо на това лице като такова. Например Законът за защита от дискриминация предоставя защитата на юридическите лица само ако принадлежащите към тях физически лица са засегнати по определен начин (чл. 3, ал. 2; чл. 71, ал. 2–3). Друг възможен подход е да се ползват критериите за правен интерес при обжалването на подзаконовите нормативни актове от юридически лица – предметът на дейност и сферата на дейност да имат връзка с търсената защита и нарушеното право. Достъпът на юридическите лица до Конституционния съд следва да бъде отворен именно заради защита на правата на физическите лица. Конструкцията за юридическите лица е социално оправдана в името на развитието на човешката

²⁴ В Русия право на конституционна жалба на собствено основание имат общините.

²⁵ Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г.

личност и гарантирането на нейните права, които ѝ принадлежат като такава. Оправдаността на сезирането от едно юридическо лице може да стъпва изключително на правата и интересите на определени физически лица, които се защитават посредством осъществяваната от сдружението дейност.²⁶ Ето защо е оправдано достъп до конституционно правосъдие да има всеки, чиито основни права и свободи са нарушени, а конкретните ограничения за сезирането от юридическите лица да бъдат законово установени.²⁷

Логичният предмет на искането за установяване на противоконституционност са закони, с които се нарушават конституционно гарантирани права и свободи на субекта жалбоподател. Една правна норма може да засегне права на конкретен субект, ако бъде приложена. Актът, който е издаден на основание на закона, ще легитимира субекта като засегнато лице, но не и самата противоконституционност на закона. Този акт следва да е проявил действието си и спрямо него субектът да е изчерпал наличните средства за защита.²⁸ Стабилността на акта, издаден на основание на закона, е необходима и за да не се намесва Конституционният съд във висящи неприключили съдебни производства чрез нормения контрол. Едва тогава на индивида ще му бъде признато право на жалба срещу противоконституционния закон, послужил като основание за издаването на акта срещу правния субект. Още на теоретично ниво се забелязва този нов етап на конституционното производство по жалбата, който ще бъде фокусиран върху изследването на въпроса за изчерпването на защитата по отношение на акта, издаден въз основа на закон, предмет на контрола.

Що се отнася до последиците от едно решение на Конституционния съд спрямо един влязъл в сила съдебен или административен акт, издаден въз основа на обявения за противоконститу-

²⁶ **Киселова, Н.** На фокус: пряката конституционна жалба. – В. „Дневник“, ел. издание, 7.08.2023 г., достъпна на https://www.dnevnik.bg/analizi/2023/08/07/4515335_na_fokus_priakata_konstitucionna_jalba/.

²⁷ **Странджанска, М.** Индивидуална жалба пред КС и за юридическите лица. – Общество и право, 2014, № 6, 57–58.

²⁸ **Янкулова, Р.** Законодателна инициатива за пряк достъп на гражданите до Конституционния съд. – Студия юрис, 2023, № 1, 9–12.

ционен закон, това би могло да се уреди от законодателя като основание за възобновяване на конкретното производство, по което жалбоподателят е бил страна. От друга страна, това следва да бъде изрично предвидено, за да комплектува полезния ефект на жалбата като инструмент, удовлетворяващ легитимния интерес на жалбоподателя. Това е начин, който остойносттава полезния ефект на съществуващия абстрактен контрол за конституционност, поради което намирам, че законовото основание за възобновяване може да не стъпва на изрична конституционна делегация, както беше предложено в проекта за нова конституция (вх. № 070-00-1/02.09.2020 г.).

Необходимостта от влизането в сила и/или изчерпването на съдебния контрол спрямо акта, издаден въз основа на закона, чиято противоконституционност се иска, трябва да бъде установена на конституционно ниво като филтър. Именно така той ще може да бъде прилаган от Конституционния съд и би могло да бъде развит в закона или практиката. Практиката в сравнителен план показва, че конституционните юрисдикции не могат да се справят рационално с предоставената им свобода при селектиране на конституционните жалби.²⁹

Акцентирането върху стабилността на акта, издаден въз основа на противоконституционния закон, е средство да се рационализира норменият контрол върху закона, като се минимизират възможностите за злоупотреба с него. Естествено, че е възможно един противоконституционен закон да засяга граждани и физически лица просто като бъде спазван. В тези случаи, за да бъде допуснат до конституционния процес, гражданинът ще следва да се снабди с акт (дори и административен акт – отказ), който вероятно ще трябва да бъде оспорван пред съд.³⁰ Това е формализъм, но практиката на Конституционния съд досега показва, че дори когато става въпрос за оспорване на закони с еднократно действие, тяхното действие е проявено посредством влезли в сила съдебни решения или административни актове. Естествено,

²⁹ **Gárdos-Orosz, F.** The Hungarian constitutional court in transition – from *actio popularis* to constitutional complaint. – *Acta Juridica Hungarica*, № 53 (4), 302–315.

³⁰ Пред този съд ще стои възможността или да инициира конкретен контрол за конституционност, или да приложи пряко Конституцията.

този филтър не е абсолютен, а по-скоро е една зададена от основния закон посока за Конституционния съд, от която той следва да се ръководи, когато индивидуализира нарушението на Конституцията. В крайна сметка въпросът може ли определен закон да засяга гарантирано на индивида право и дали го засяга, е въпрос на конкретен казус.

13. Ако решаването на един съдебен спор по повод на акта по прилагането на закона е необходимо условие нормативната жалба срещу този закон да бъде допусната, то не е ли по-добре още преди това да се насърчи упражняването на инцидентен контрол за конституционност от разглеждащия съд? Все пак навременна, пълноценна и ефективна защита както срещу акта, издаден въз основа на закона, така и срещу самия закон може да се получи посредством инцидентния контрол. Има логика допустимостта на конституционната жалба да бъде обвързвана с активността на страната в едно съдебно производство, в което тя е могла да поиска от разглеждащия съд да инициира контрол за конституционност. За съжаление, макар подобно предложение да присъстваше във внесенния проект от 2020 г. (чл. 162, ал. 3 от проекта за нова конституция), понастоящем такъв вариант въобще не се обсъжда. Конкретният текст предвиждаше засегнатият гражданин или юридическо лице да може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на приложения закон, ако искането/възражението му пред разглеждащия съд да сезира Конституционния съд за приложимия закон не е уважено. Това е оправдано условие за допустимост на конституционната жалба по отношение на същия закон. Като се дисциплинират самите жалбоподатели и обикновените съдилища да инициират конкретен контрол за конституционност, се предотвратява злоупотребата с конституционната жалба. Ако се даде приоритет на инцидентния контрол, ще се балансира прекия достъп чрез конституционна жалба. Легитимният интерес и същевременно легитимното очакване на страната е да иска инцидентен контрол, доколкото смята приложимия закон за противоконституционен, и/или неприлагане на противоконституционния закон. Задължителното задействане на инцидентния контрол като условие за допустимост на конституционната жалба обаче следва да бъде изключено в определени случаи. Например то е неприло-

жимо за закони, послужили за основание за издаване на административни актове, които са изключени от съдебно обжалване и по тези причини конкретният контрол е невъзможен. Там средствата за защита са изчерпани с влизането в сила на акта. За тези закони гражданите и юридическите лица следва да могат да подават жалби пред Конституционния съд в определен срок от влизането на акта в сила.

14. Вече бе подчертано, че най-притеснителното в предложението за конституционна жалба в проекта на ЗИД на Конституцията, внесен на 28 юли 2023 г., е липсата на каквито и да е филтри. Наличието на такива на конституционно ниво е особено необходимо. Стремещът на конституционния законодател е условията за сезиране да бъдат в основния закон. Мястото им в конституцията не е, за да бъдат абсолютни, доколкото, както беше споменато, те не могат да бъдат такива, а за да дават определена посока на законодателя, на конституционната практика и в крайна сметка на жалбоподателите. Прехвърлянето им на обикновения законодател и конституционната юрисдикция говори, че на конституционната жалба се гледа популистки. До 2012 г. в Унгария липсват конституционни предпоставки, които да ограничават правото за подаване на конституционна жалба. На практика сезирането е неограничено, а Конституционният съд не успява да се справи със селекцията на случаите. През 2011 г. новата унгарска Конституция и специалният закон залагат на един по-рационален достъп на граждани и юридически лица до Конституционния съд.³¹ Развитие към рационализиране на достъпа претърпяват и условията за допустимост на същинската конституционна жалба в Испания през 2007 г. Остава надеждата в някои от българските проекти да се появят рационални ограничители на сезирането на Конституционния съд от гражданите и юридическите лица, защото това е необходимо за ефективността на този правен инструмент.

15. Не би могло да се подкрепи и предложението да бъде ограничена инициативата на главния прокурор за сезиране на Конституционния съд чрез свеждането ѝ до тази на омбудсмана и

³¹ Gárdos-Orosz, F. Цит. съч.

на Висшия адвокатски съвет (§ 14, т. 2, нова ал. 5 на чл. 150 от проекта, внесен на 28 юли 2023 г.). Такъв тип сезиране от страна на главния прокурор би легитимирал надзора му за законност като правомощие на собствено основание, чието отпадане или промяна е сред основните цели на предлаганите промени в Конституцията. Извън така уредения му правен интерес за сезиране на Конституционния съд остава независимостта на самата прокурорска служба, независимостта на съдебната власт, реализирането на наказателната отговорност и на наказателната политика и т.н. Тези въпроси остават извън новия му конституционен статус. Инцидентният контрол от всеки съд и конституционната жалба в известна степен разместват условията, при които досегашните субекти могат да подават искания пред Конституционния съд. Може да възникнат ситуации, при които сезиращите по чл. 150, ал. 1 от Конституцията ще припознават жалбите на гражданите и юридическите лица, подавайки свои искания с цел да постигнат например и тълкуване на Конституцията или заедно с това и проверка на закон с международен договор. На този фон омбудсманът и Висшият адвокатски съвет остават твърде изолирани с техните ограничени инициативи в сравнение с всички останали, дори с гражданите и юридическите лица. По тази причина на тях, както и на всеки съд следва да се даде възможност да правят искания за тълкуване на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията), както и искания за съответствие на закон с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна (чл. 149, ал. 1, т. 4, предл. второ от Конституцията).

16. И сега гражданите и юридическите лица разполагат с достатъчно възможности за осъществяване и защита на своите права – основни и конституционни. Вярно е, че в голямата си част тези механизми са твърде формални и не са съгласувани помежду си, но те са налични. Както вече беше отбелязано, и понастоящем ефектът на нормения контрол за конституционност може да бъде ползван от гражданите. Друг е въпросът, че този ефект невинаги остава разбран на теория и практика, поради което остава неразгърнат в достатъчна степен. Правото на индивидуален достъп до Конституционния съд би дало на гражданина заслужена защита, която би утвърдила в по-голяма степен личното му самочувствие

и достойнство.³² Може би днес повече от всякога тези ценности се нуждаят от повишена конституционна защита.

Закъснялото разширяване на достъпа на гражданите и юридическите лица до Конституционния съд е най-вече шанс за него самия и за останалите съдилища, които също тълкуват и прилагат Конституцията, да рационализират своето взаимодействие. Силно се надявам тази рационализация да няма облик на единомислие или на еднаква съдебна и конституционна практика. Обратното би означавало, че реформа в достъпа до конституционното правосъдие въобще не е била нужна. Възможното напрежение между Конституционния съд и останалите съдилища с фокус прилагане и тълкуване на конституционните норми е част от динамиката, която основният закон залага, за да бъдат балансирано реализирани и трите вида власт.

Все пак не бива да се забравя, че най-ефективната гаранция за опазването на Конституцията е нейното пряко прилагане. Няма власт, която да отмени влязлото в сила решение на който и да е съд на основание, че той е отказал да приложи един счетен от него закон за противоконституционен – дори и ако Конституционният съд впоследствие отхвърли искане за противоконституционност на същия закон. Никой не би отнел правомощието на обикновените съдилища да прилагат пряко Конституцията, освен ако самите те сметат да не го ползват. Вярно е, че конституционната жалба и инцидентният контрол би могло да бъдат злонамерено интерпретирани като повод за утежненото прилагане на Конституцията „само през Конституционния съд“, което ще е в ущърб не само на самия гражданин, но и на правовата държава. Такива поводи винаги ще бъдат намирани – било заради недобросъвестност на някой, който действа от името на държавната власт, било заради злоупотреба с права от самите граждани и юридическите лица. За хубаво или за лошо, подобни явления малко се влияят от конституционна регулация, включително от тази, която улеснява прекия достъп до конституционно правосъдие.

³² **Неновски, Н.** Конституцията. Актуални въпроси на теорията и практиката. С.: Сиби, 2002, 86–87.