

ОСОБЕНО МНЕНИЕ
на съдията ЛЮБЕН КОРНЕЗОВ по к.д. 21/1993 г.

Смятам за неправилно определението от 24 февруари 1994 г. с което се отклонява искането за установяване противоконституционност на решението на Народното събрание от 17 септември 1993 г.

Съображенията ми са следните:

I. В конституционното съдопроизводство може ли народен представител да оттегли подписа си и до кой момент?

1. Конституцията в чл.150, ал.1 посочва, че "Конституционният съд действа по инициатива най-малко на една пета от народните представители, президента, Министерския съвет, Върховния касационен съд, Върховния административен съд и главния прокурор". Този конституционен текст означава, че Конституционният съд /КС/ не може да се самосезира и по негова инициатива не може да се възбуди конституционно производство /за разлика от конституционните съдилища примерно в Румъния, Р.Харватия, Р.Сърбия, ФРГ провинция Бавария и т.н./.

От друга страна Конституцията ограничава кръга на субектите, които имат право да сезират КС. У нас не е позната т.нар. "конституционна жалба на гражданите", както е в Германия, Унгария и др. Целта на конституционния законодател е чрез ограничаване на субектите, които имат право да сезират КС, да постигне по-голяма стабилност на нормативната основа, регламентираща обществените отношения. Така, че пред КС се поставят за разрешаване съществени, основни въпроси на развитието и управлението на държавата и обществото. Затова инициативата по чл.150, ал.1 от Конституцията е дадена на президента като държавен глава, МС като най-висш орган на

изпълнителната власт, на ВКС, ВАС и на главния прокурор като органи на съдебната власт. Друг е въпросът при една бъдеща промяна на Конституцията не трябва ли да се разширят субектите, които имат право да сезират КС, включително и гражданите да имат възможност да защитават пред този орган своите конституционни права.

Как стои въпросът с народните представители? Дадена е възможност на една пета от народните представители да сезират КС. Народното събрание се състои от 240 народни представители /чл.63 К/, 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. Чрез приемането на закони и други актове политическата сила, която има мнозинството в парламента, налага своята воля над политическия си опонент и оттук върху цялото общество. Законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организации и граждани /чл.86, ал.2 К/.

Поставя се въпросът как парламентарното малцинство може да защитава своите позиции, да защити интересите на своите симпатизанти и оттук общодържавните интереси. Това може да го направи, като отнесе въпроса до КС за проверка на конституционността на акта и неговото съответствие с общопризнатите норми на

международното право и с международните договори, по които България е страна /чл.149, ал.2 и 4 К/.

С други думи, правото на група народни представители да сезират КС, трябва да се разглежда и като право на защита на парламентарното малцинство от евентуалната злоупотреба на мнозинството.

От друга страна, за да бъде валидно сезиран КС, то искането трябва да изхожда от една пета от народните представители. Целта на конституционния законодател е да намери разумния баланс между стабилността на актовете на Народното събрание и възможността за защита на парламентарното малцинство, което има определена тежест в парламента и влияние в обществото. Затова не може всеки народен представител индивидуално да сезира КС, макар и да има законодателна инициатива /чл.87, ал.1 К/. Нещата стоят на различна плоскост. Едно е да представиш законопроект, а друго е да атакуваш закон, приет от Народното събрание, който е публикуван в ДВ и е влязъл в сила /чл.5, ал.5 К/. Атакуването на един акт пред КС с вероятност той да бъде отменен, дестабилизира обществените отношения, които той регулира.

Конституцията познава такъв подход за съвместно упражняване на права от народните представители, когато се поставят жизнено важни проблеми за държавата и обществото. Така например само една пета от народните представители може да предложи гласуване на недоверие на МС /чл.89, ал.1 К/; обвинението срещу президент и вицепрезидент за нарушаване на Конституцията и държавна измяна се повдига от една четвърт от народните представители /чл.103 К/; правото на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията

принадлежи на една четвърт от народните представители /чл.154, ал.1 К/ и т.н.

Така че в Конституцията е търсен и намерен баланс между желаната стабилност на актовете на Народното събрание, чрез ограничаване на субектите по чл.150 ал.1 К и възможността тези актове да бъдат отменяни, ако противоречат на Конституцията и международните договори, без това да е обвързано със срок.

2. Конституцията е посочила принципите, механизмите и е изградила институциите за своята защита. Тя е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат /чл.5/ и има непосредствено действие /чл.5, ал.1 и 2 К/. Това е една от основните характеристики на правовата държава. Затова изменението на Конституцията е възможно при една усложнена и трудна процедура /Гл.IX К/. Основният орган, който трябва да бди за стриктното спазване на Конституцията, независимо от политическата конюнктура, е КС. Още в чл.1, ал.1 от ЗКС е записано, че КС "осигурява върховенството на Конституцията".

Това е основната, главната задача на КС, това е неговото предназначение. Вярно е, че той не може да се самосезира, но веднъж сезиран от субектите по чл.150 К, е длъжен да защити Конституцията, независимо от волята на политическите сили, държавни институции или променящите се виждания на депутати. Конституцията стои над всички нас - над президент, парламент, правителство, съдебна власт, народния представител. Тя стои и над КС, който е задължен да реализира в живота нейното върховенство. **Когато един закон или друг акт на НС, респ. на президента, противоречи на Конституцията, той не може да бъде търпян нито от политическа, нито от държавническа, нито от юридическа гледна точка. Той трябва да бъде отменен!**

Единственият орган, който може да го отмени е КС. Той няма право по формални съображения да бяга от решаването на въпроса. Конституционният съд е длъжен чрез своето решение по същество да прогласи дали е спазена или нарушена Конституцията. Решават се въпроси от най-висша степен на държавното управление, на държавното строителство и правовата държава, които не могат да зависят от променливите политически, лични и други пристрастия на субектите по чл.150, ал.1 К.

От мое гледище, това е една от основните характеристики на КС. Той трябва да защити върховенството на Конституцията, когато е възникнал спор по този въпрос. Това е изходното положение, от което трябва да се реши проблемът може ли субектът, който е сезирал КС да оттегли своето искане и до кой момент.

3. Въпросът с оттеглянето респ. отказа от искането, направено от субекта по чл.150, ал.1 К не е конкретно нормативно уреден. И това, според мен е правилно, защото КС има многообразни и различни по своята правна същност правомощия /чл.149, ал.1, т.1-8 от К и чл.12, ал.1, т.1-11 ЗКС/. При определени хипотези различни правни субекти могат да го сезират /чл.97 К, чл.148 К, чл.150 К, чл.9, ал.2 ЗКС, чл.94 ЗИНПОСК /. Оттук неговите актове са различни по своята правна същност. Така че на този етап от развитието на конституционното правораздаване едно общовалидно правило трудно би могло да се изгради.

Аналогията с Гражданския процесуален кодекс /ГПК/ и Наказателно процесуалния кодекс /НПК/ надали е най-удачна, но тя може да послужи като сравнителен материал. Гражданският процес е процесуалната форма за защита на накърнени или оспорени субективни граждански права. Гражданският съд действа само ако е сезиран, но

ищецът може без съгласието на ответника да оттегли исковата си молба само до първото заседание по делото /чл.119, ал.1 ГПК/. Следователно в гражданския процес, където диспозитивното начало има най-широко поле, оттеглянето на иска от сезиращия субект и оттук прекратяване на делото е обвързано с редица условия /фазата на процеса, волята на противната страна, субективното съединяване на исковете /другарството/, правните последици от прекратяване на производството и т.н./.

В НПК ще посоча, че прокурорът не може да оттегля обвинението си / обвинителния акт т.е. искането си до съда/, след като е обвинил гражданин в извършване на престъпление. Съдът служебно трябва да се произнесе по неговата виновност, респ. да му определи наказание, независимо от становището на прокурора /чл.291 НПК/.

Както посочихме по-горе, основната задача на КС е защитата на Конституцията, като утвърждава чрез своята дейност нейното върховенството. Той не решава конкретни субективни права на гражданите, а основни принципни въпроси на държавата и обществото. Решаването на тези проблеми трябва да бъде в хармония с Конституцията. Субектите, които имат право да сезират КС, са максимално ограничени.

Следователно, веднъж сезиран, КС не може да се десезира по волята на този, който е отправил искане до него. Едва ли това може да стане поради настроенията на един, двама или няколко народни представители, които като група валидно са сезирали КС със съществен за държавата проблем. Принципът на служебното начало, познат в гражданския и наказателния процес, е по-силно развит в конституционния процес поради естеството на проблемите, които има да

решава. Така например КС сам решава дали отправления към него въпрос е от неговата компетентност /чл.13 ЗКС/; служебно определя заинтересуваните страни /чл.21, ал.1 ПОДКС/; правно квалифицира искането; произнася се по всички основания за противоконституционност, а не само на посочените в искането /чл.22, ал.1 ЗКС/; служебно събира доказателства /чл.20 ЗКС/ и т.н. **Оттук и изводът, че ако КС е валидно сезиран от субектите по чл.150, ал.1 К, той е длъжен да се произнесе по повдигнатия въпрос, независимо от становището в хода на процеса на този, който го е сезирал.**

4. В конкретния случай, 48 народни представители са сезирали КС. Създава се едно процесуално правоотношение между групата народни представители и КС, в което задължената страна е съдът. Той е длъжен да отговори по същество на повдигнатия спор относно противоконституционността на решението на Народното събрание от 17 септември 1993 г. Това процесуално правоотношение е възникнало валидно. То не може едностранно да бъде прекратено по волята на тези, които са го възбудили, още повече, че само двама народни представители са оттеглили подписите си.

Какво означава, от мое гледище, валидно възникнало правоотношение? Това означава, че КС е сезиран от субект по чл.150, ал.1 К, поставения пред него въпрос е в компетенциите му по чл.149, ал.1 К и искането отговаря на изискванията по чл.17, ал.1 ЗКС и чл.18 ПОДКС. Моментът на възникването на това процесуално правоотношение е когато искането постъпи в съда и бъде образувано конституционно дело /чл.19 ПОДКС/. В този момент възниква процесуалното правоотношение между КС и субекта, който го е сезирал. След този момент, правноирелевантно е оттеглянето, респ. отказа от искането.

Това правоотношение е възникнало валидно и не може едностранно да бъде прекратено.

В конкретния случай делото е образувано на 20.12.1993 г., когато е възникнало процесуалното правоотношение. Народният представител Ангел Димов е оттеглил подписа си на 29 декември, 1993 г. Народният представител Христо Атанасов - на 14 януари 1994 г., след първото заседание на КС, на което е постановено определение /11 януари 1994 г./ за конституиране на страните. Конституционният съд приема, че двамата депутати валидно са се оттеглили, като по този начин народните представители, сезирали съда, остават 46 т.е. по-малко от една пета. На това основание се прекратява делото. Конституционният съд обаче не отговаря на въпроса до кой момент народните представители могат да оттеглят подписите си - до първото заседание по делото; до конституиране на страните; до определението, с което се приема, че искането е допустимо; до постановяване на решението; до неговото обявяване; до публикуване на решението в Държавен вестник; или до влизането му в сила. Така че проблемът остава открит.

От казаното дотук можем да направим следния извод. В хипотезата на чл.149, ал.1, т.2 К, конституционното процесуално правоотношение възниква валидно, когато КС е сезиран от органите и лицата по чл.150, ал.1 К, поставеният въпрос е в неговата компетентност и искането отговаря на изискванията на чл.17, ал.1 ЗКС и чл.18 ПОДКС. Моментът на възникването на това правоотношение е постъпването на искането в КС и образуването му в конституционно дело. След този момент сезирацията субект не може да оттегля или да се отказва от искането си.

II. Правомощието на народния представител да сезира Конституционния съд

Народният представител, който представлява не само своите избиратели, но и целия народ /чл.63/ има статут, в който се включват редица права, като законодателна инициатива, осъществяване на парламентарен контрол и т.н. Едно от неговите правомощия е да сезира КС. Това е негово индивидуално право, произтичащо от статута му на народен представител. Това негово индивидуално право, обаче може да бъде упражнено валидно, само съвместно /колективно/ с други народни представители. Конституционният съд може да бъде сезиран от една пета народни представители /48/, които упражняват своите индивидуални права съвместно /колективно/. В тази светлина стоят правата на народните представители по чл.89, ал.1, чл.103, чл.154, ал.2 К.

В връзка с това се поставя въпросът с депутата Марин Димитров, подписал искането под № 36. В определението си КС не се спира на този въпрос, а той има принципно значение.

Г-н Марин Димитров е бил народен представител, чиито правомощия са прекратени на 28 септември 1993 г. /ДВ, бр.95/ 9.XI.93г./. Да приемем, че М.Димитров е имал качеството на народен представител, когато е подписал искането, т.е. упражнил е своето индивидуално право. КС е сезиран с искането на 20.12.1993 г., т.е. когато М.Димитров е загубил качеството си на народен представител.

Поставя се въпросът, доколко М.Димитров валидно е сезирал КС и може ли да се приеме, че той е един от 48-те народни представители?

Както казахме по-горе, правото на народен представител да сезира КС е индивидуално, но то може валидно да бъде упражнено

единствено съвместно /колективно/ с други народни представители. Когато искането постъпи в съда, възниква процесуалното правоотношение между КС и сезиращата го група народни представители.

Следователно, групата народни представители, които упражняват своите права съвместно /колективно/, трябва да имат това качество, този статут, към момента когато са сезирали КС /искането им е постъпило в съда/. Няма значение, ако след това народният представител е загубил това си качество, тъй като правоотношението е валидно възникнало. КС е длъжен да реши поставения пред него проблем, защото е валидно сезиран.

Ако обаче народният представител е загубил това си качество към момента на сезирането на КС /постъпване на искането в съда/, то той не може да се счита за част от групата, упражнила своите права съвместно /колективно/.

Така че КС е длъжен да прецени доколко лицата, които го сезират, притежават статут на народен представител към момента на сезирането и имат ли необходимия брой за съвместното упражняване на това право.

В случая М.Димитров, към момента на сезирането на КС, не е народен представител. Той не може да се смята като един от народните представители, сезирали КС за отмяна на решението от 17 септември 1993 г.

Изводът е: Правото да се сезира КС е индивидуално право на народния представител . То може да бъде валидно упражнено съвместно /колективно/ от една пета народни представители. За да упражни това си право, всеки от тях трябва да има статут на народен

представител към момента на съвместното /колективно/ сезиране на КС.

От тази гледна точка трябва да се приеме, че народните представители, подписали основното искане са 47.

III. Конституционният съд приема, че по делото има две самостоятелни групи народни представители .

1. Първата е от 48 нар.представители, подписали основното искане, като двама от тях оттеглят подписите си. Тъй като стават под една пета, на това основание искането се отклонява.

Втората група, подписали искането с "особено мнение" е от шест народни представители, на друго основание, което също се отклонява.

Вярно е, че към искането на 48-те народни представители е приложено "особеното мнение" на шест народните представители, като пет от тях "уточняват" искането си. Куриозът е налице, за съжаление, сътворен от депутати. Все пак трябва да изхождаме не от курioзите, а от реалностите на нашия политически живот. **КС е длъжен да прецени волята на народните представители, които са го сезирали, а не единствено формата, под която са го направили.**

2. "Основната група" от 48 народни представители твърдят пред КС, че решението на Народното събрание /ДВ, бр.84 от 1.X.1993 г. относно вероизповеданието, етническата принадлежност и майчиния език/, противоречи на чл.13, ал.1 и 2 и чл.37, ал.1 от Конституцията и на основание чл.149, ал.1, т.2 К искат то да бъде обявено за противоконституционно. Освен това, в искането се твърди, че актът на Народното събрание противоречи на чл.18 и чл.27 от Международния пакт за граждански и политически права, който нашата страна е ратифицирала. Излагат се подробни съображения в тази насока.

По силата на служебното начало в конституционния процес, КС е длъжен правно да квалифицира обстоятелствата и твърденията на "основната група" народни представители. **Твърди се, първо, че решението на Народното събрание противоречи на Конституцията и второ, то противоречи и на международен договор.** Следователно, ако можем така да се изразим /по аналогия на ГПК/, има обективно съединяване на исковете по чл.149, ал.1, т.2 и т.4 К. Това е така, защото един акт на вътрешното право може да не противоречи пряко на К, а на общопризнати принципи и норми на международното право или на международни договори, по които Република България е страна. Разбира се, един нормативен акт, може да противоречи едновременно както на Конституцията, така и на международното право, но това е въпрос, който трябва да бъде решаван по същество.

От друга страна шестте народни представители в особеното си мнение искат от КС "да се произнесе за съответствието на решението на Народното събрание, ДВ, бр.84/93 г. с международния пакт за граждански и политически права и Конституцията на Република България". В допълнителното си становище пет от тези шест народни представители, отново задават въпроси във връзка с Конституцията и международното право. Тяхното искане трябва да бъде квалифицирано по чл.149, ал.1, т.2 и 4 К.

Следователно, не може да се възприеме становището, че по делото има две групи народни представители. Това е формален подход към решаване на проблема. Конституционният съд трябва да изхожда от волята на народните представители и от изключителната значимост на поставения пред него проблем. Този проблем - за майчиния език, за

етническата и религиозна принадлежност, трябва да намери своето конституционно решение.

И "двете групи" народни представители в един и същи ден /20 декември 1993 г./, с едно съпроводително писмо, с взаимно позоваване по един и същ въпрос, сезират КС. И "двете искания" са КС да упражни своите правомощия по чл.149, ал.1, т.2 и 4 К. Подписите и за двете искания са събирани едновременно и са в неразделна взаимовръзка. Групата от шест народни представители подписва основното искане, макар и под формата на особено мнение. **Налице е една съвместна /колективно/ формирана воля със своите индивидуални особености, да се сезира КС по поставения проблем. Така че не се поставя въпросът за броя на народните представители, сезирали КС /"основната група" е от 48 народни представители, с изключение на М.Димитров, плюс още 6 народни представители, които са над една пета.**

IV. Във връзка с искането на групата народни представители по чл.149, ал.1, т.4 К се поставя още един въпрос относно неговата допустимост. В посочения текст е казано, че "Конституционният съд се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на **законите** с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна".

В конкретният случай се атакува **не закон, а решение** на Народното събрание. При едно буквално, стеснително тълкуване би могло да се направи извода, че на това основание искането е недопустимо, тъй като е извън компетенциите на съда. Едно такова

становище не би могло да бъде споделено, тъй като почива единствено на формални съображения, а не на духа и принципите на Конституцията.

Международни договори ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат /чл.5, ал.4 и чл.85 К/. Следователно, ако има колизия между тези международни договори и вътрешното ни право, то тя трябва да се установи и отстрани за да има еднакво правоприлагане на нормите, регулиращи обществените отношения. Това е една от основните характеристики на правовата държава. Единственият орган, който може с общозадължителна сила да установи и отстрани това противоречие е КС. Неговите решения са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани /чл.14, ал.6 ЗКС/.

Конституцията, като основен закон определя една широка рамка, в която могат да се приемат различни законодателни решения. Законодателят е този, който по целесъобразност, може да приеме едни или други разрешения на обществените проблеми, чрез норми, които регулират обществените отношения. Тази законодателна целесъобразност обаче, не е безгранична. Тя е ограничена в конституционните рамки. Ако законодателят "прекрачи" тези рамки, неговия акт ще бъде противоконституционен и е възможно КС да го обяви за такъв /чл.149, ал.1, т.2 К/. Освен това Конституцията има пряко действие и като акт с най-висша юридическа сила стои на върха в йерархията на нормативните актове, /чл.5, ал.1 и 2 К/.

В тази светлина трябва да се разглеждат и международните договори, които са ратифицирани и влезли в сила за Република

България. В очертаните от Конституцията рамки, могат да се сключват международни договори с различно съдържание. Ако те обаче напускат конституционната основа, са противоконституционни и могат да бъдат отменени от КС /чл.149, ал.1, т.4 К/.

От казаното до тук можем да направим извода, че Конституцията определя само рамките в които могат да се сключват международните договори и приемат актове на вътрешното ни законодателство. Предоставена е широка възможност на компетентните органи по целесъобразност да решават по един или друг начин стоящите пред тях проблеми.

В тази светлина, въпросът с вътрешното ни законодателство има още едно измерение. То не може да противоречи, не само на Конституцията, но не може да противоречи и на общоприетите норми на международното право и на международните договори, по които България е страна /чл.5, ал.4 и чл.149, ал.1, т.4 К/. Законодателната целесъобразност на вътрешното ни право е ограничена веднъж от Конституцията и втори път от международните договори, докато международните договори са ограничени само от изискванията на Конституцията. Следователно, един акт на вътрешното ни право, може пряко да не противоречи на Конституцията, но да противоречи на международното право, което нашата страна е поела ангажимента да спазва. Така, че един акт на вътрешното ни право трябва да бъде преценяван за неговата юридическа валидност, както от гледна точка на Конституцията, така и от гледна точка на международните договори.

Това е изходната позиция, от която трябва да се реши въпросът с компетенциите на КС по чл.149, ал.1, т.4 К.

Няма да се спирам на различната правна характеристика на законите и решенията. Главното в разглежданата област е, че тези актове на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организации и граждани /чл.86, ал.2 К/. Те не трябва да противоречат, както на К, така и на международни договори. Налага се едно по-разширено тълкуване на понятието "законите" по смисъла на чл.149, ал.1, т.4 К. В него се включват всички актове на Народното събрание, включително и приетите от него решения. В противен случай решенията /а и другите актове/ се явяват неконтролируеми относно спазването на конституционните принципи и международното право. Нашата парламентарна практика показва, че не само чрез закон, а и под формата на решение и други видове актове се решават жизнено важни въпроси на държавата и обществото. В една правова държава те не могат да бъдат неконтролируеми.

Следователно, не само законите, но и решенията, приети от Народното събрание подлежат на контрол от КС по чл.149, ал.1, т.4 К.

Изводът е, че искането е допустимо. Конституционният съд е сезиран от повече от една пета народни представители /чл.150, ал.1 К/ и по въпроси, които са в неговата компетентност /чл.149, ал.1, т.2 и 4 К/.

Любен Корнезов