



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02.01-103.....

...12 юли..... 2022 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 225 КД

Дата 12.07.2022

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

*Въз основа на конст. дело № 15/2022 г.
Определен състав - докладчик:
свещ. Мариана Караванова
12.07.2022 г.*

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви искането на Министерския съвет за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България, одобрено с Решение № ...466..... на Министерския съвет от 2022 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)





КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 225/19

Дата 11.07.2019

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

от Министерския съвет на Република България
за даване на задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от
Конституцията на Република България

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България („Конституцията“) Министерският съвет отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията в контекста на решенията „Кулински и Събев срещу България“ (№ 63849/09), „Димов и други срещу България и 13 други“ (№ 45660/17) и „Анатолий Маринов срещу България“ (№ 26081/17), постановени от Европейския съд по правата на човека („ЕСПЧ“, „Съда“), по които е установено нарушение на разпоредбата на чл. 3 от Протокол № 1 към Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи („Конвенцията“, „КЗПЧОС“).

**1. ПО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ на
чл. 42, ал. 1 от Конституцията.**

Искането е направено от субект в кръга на чл. 150, ал. 1 от Конституцията - Министерския съвет, който разполага с компетентност да сезира Конституционния съд да упражни правомощията си.

С даването на задължително тълкуване на посочената разпоредба, разглеждана в светлината на юриспруденцията на ЕСПЧ във връзка с правото на лишените от свобода и на поставените под ограничено запрещение да гласуват, ще се изясни въпросът за мерките по изпълнение на трите решения. Решенията на Съда са задължителни съгласно международното право за страните по делото. За държавата ответник произтича задължението по силата на член 46, § 1 от Конвенцията да изпълнява окончателните решения по същество на Съда по всяко дело, по което е страна, което включва приемането на общи и индивидуални мерки. Общите мерки са насочени към предприемане на действия за съгласуване на законодателството или практиката със задълженията по Конвенцията.

Необходимостта от задължително тълкуване на горепосочената конституционна разпоредба произтича от международноправното задължение на държавата по смисъла на чл. 46, § 1 от Конвенцията да изпълнява окончателните решения по същество на ЕСПЧ по всяко дело, по което е страна.

Обоснованият интерес от даването на задължително тълкуване произтича от необходимостта да се предостави информация за постигнатия напредък пред Комитета на министрите ("КМ") към Съвета на Европа, осъществяващ контрол върху изпълнението на решенията. Двете решения – *Кулински и Събев* и *Димов и 13 други*, се намират в процедура на засилено наблюдение пред КМ, което обосновава приоритетно разглеждане на мерките по изпълнение, които държавата следва да предприеме. Във връзка с това на заседание във формат „Права на човека“, проведено в периода 14 - 16 септември 2021 г., КМ прие решение¹ по изпълнението на горепосочените дела. В него беше отправена критика към България, че вече почти пет години след постановяване на решението по делото *Кулински и Събев* дебатът относно общите мерки се намира все още в начална фаза. Също така властите са поканени да представят конкретни предложения за привеждане в изпълнение на двете решения, като разполагат с широка свобода на преценка да изследват всички възможности за изпълнение, така например „гъвкаво тълкуване“ на чл. 42, ал. 1 от Конституцията от страна на Конституционния съд.

1

<https://hudoc.exec.coe.int/eng#%7B%22EXECtitle%22:%5B%22kulinski%20and%20sabev%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-39505%22%5D%7D>

В случай че не бъдат предприети никакви мерки, има голяма вероятност да бъдат постановени и последващи осъдителни решения срещу България с идентичен предмет, в резултат на което може да се приеме и пилотно решение, с което да се идентифицира наличието на системен или структурен проблем. Същото задължително би наложило предприемането на мерки по изпълнението, като Съдът следва да даде ясни насоки по какъв начин да бъдат преодолени установените дефицити.

Освен това на 15 февруари 2022 г. ЕСПЧ постанови решение по жалбата „Анатолий Маринов срещу България“ (№ 26081/17), подадена от лице, поставено под ограничено запрещение, установявайки нарушение на чл. 3 от Протокол 1 към Конвенцията поради общата забрана на чл. 42, ал. 1 от Конституцията поставените под запрещение да упражняват активно изборително право. Решението е влязло в сила в тримесечен срок след постановяването му и държавата следва да предприеме мерки за изпълнението му, като отново възниква аналогичен въпрос относно обхвата на същата конституционна разпоредба, регламентираща субективно право, чието съдържание не съответства на тълкуването на ЕСПЧ. Във връзка с това следва да бъде отбелязано, че Конституционният съд вече се е произнасял, че конституционните права трябва да бъдат тълкувани конформно, в светлината на ръководните принципи на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи (Решение № 2 от 1998 г. по к. д. № 15/1997 и Решение № 11 от 1998 г. по к. д. № 10/1998 г.).

На следващо място – по отношение на допустимостта на искането следва да бъде посочено, че даването на задължителни тълкувания на Конституцията е отделно и самостоятелно правомощие (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията). Тълкуването по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията не само е задължително спрямо всички, но на практика се превръща в част от самия конституционен текст. Конституционното правосъдие е елемент от европейския модел за правова държава.

В заключение, необходимостта от тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията произтича от международно правното задължение за

изпълнение на решенията на ЕСПЧ, като се вземе предвид и доктрината за динамичното и еволютивно тълкуване на Конвенцията².

ПО СЪЩЕСТВО НА ИСКАНЕТО ЗА ТЪЛКУВАНЕ на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България

По двете горепосочени жалби – *Кулински и Събев и Димов и 13 други*, ЕСПЧ е установил нарушение на чл. 3 от Протокол 1 (право на свободни избори) от Конвенцията. Жалбоподателите се оплакват от невъзможността си да упражнят активно избирателно право в изборите за Народно събрание и изборите за членове на Европейския парламент, провеждани в периода 2009 г. – 2019 г., поради ефективното изтърпяване на наказание „лишаване от свобода“.

В съответствие с общите принципи относно упражняването на право на глас при парламентарни избори, обобщени в константната си съдебна практика³, ЕСПЧ приема, че отнемането на избирателното право не е съвместимо с чл. 3 от Протокол 1 към Конвенцията, в случаите, когато се прилага автоматично спрямо определена група осъдени лица, изтърпяващи ефективно наложено наказание „лишаване от свобода“, без да се провежда диференциация в зависимост от тежестта на извършените престъпления или размера на наложеното наказание „лишаване от свобода“.

Разглеждайки конкретния казус, Съдът отбелязва, че жалбоподателите са били лишени от право на глас по силата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България и в съответствие със съответните разпоредби за провеждане на избори за народни представители и за членове на Европейския парламент, с оглед на което приема, че лишаването от право на глас съставлява намеса в правото на свободни избори, залегнало в чл. 3 от Протокол 1 към Конвенцията.

² Вж делото *Тугер с/у Обединеното кралство* А 26 (1978) Съдът посочва, че Конвенцията е „жив инструмент, който ... трябва да се тълкува в светлината на днешните условия“.

³ *Hirst срещу Обединеното Кралство* (№ 74025/01), *Anchugov and Gladkov v. Russian Federation* (№ 11157/04, № 15162/05)

По-нататък в решението се разглежда дали ограничението е пропорционално на преследваната цел. В тази насока ЕСПЧ констатира, че жалбоподателите са били лишени от право на глас в резултат на бланкетна, недвусмислена и категорична забрана, наложена на осъдени лица, изтърпяващи ефективно наказанието „лишаване от свобода“, която произтича пряко от Конституцията.

Според юриспруденцията⁴ на Съда държавите могат или да предоставят на съдилищата възможността да определят пропорционалността на мярката, ограничаваща правото на глас на лицата, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“, или да се приемат такива разпоредби, които да определят в кои случаи ще се прилага тази мярка, като отново законодателят следва да съобрази принципа за пропорционалност.

За да обоснове нарушение на чл. 3 от Протокол 1 към Конвенцията, Съдът цитира решението си по делото *Scoppola v. Italy* (no. 3) [GC], № 126/05, 22 май 2012 г.), по което се предвижда забрана за упражняване право на глас само по отношение на осъдени лица с наложено наказание „лишаване от свобода“ три или повече години, като прави разграничението, че разглежданите по делото *Кулински и Събев* конституционна и законови разпоредби налагат автоматична и обща забрана без оглед на тежестта на престъплението или поведението на засегнатото лице.

В контекста на сравнително изследване, извършено в рамките на дело със сходен предмет срещу Италия, отнасящо се до правото на глас на лишените от свобода (вж. *Scoppola v. Italy*, §§ 45-48), ЕСПЧ установява, че към дадения момент седем държави - страни по Конвенцията, сред които и България, автоматично лишават от право на глас всички затворници, изтърпяващи ефективно наказанието „лишаване от свобода“. Общо деветнадесет от четиридесет и трите изследвани държави не поставят ограничения на това право, а седемнадесет следват междинен подход, при който отнемането на правото на глас на лишените от свобода зависи от вида на престъплението и/или продължителността на наказанието „лишаване от свобода“.

⁴ *Scoppola v. Italy* (No. 3), No. 126/05, § 83; *Greens and M.T. v. United Kingdom*, No. 60041/08, § 114; *Anchugov and Gladkov v. Russian Federation*, No. 11157/04, §§ 95, 103

По делата *Купински и Събев и Димов и 13 други*, както вече беше посочено, ЕСПЧ приема, че забраната затворниците да упражняват право на глас е категорична и произтича пряко от Конституцията. Предвид изложеното Съдът е установил сходство с фактите по делото *Anchugov and Gladkov срещу Руската Федерация* (№ 11157/04). По цитираното дело Съдът приема, че наложената на конституционно равнище пълна забрана за гласуване на всички осъдени затворници, изтърпяващи наказание „лишаване от свобода“, е в нарушение на изискванията на Конвенцията. Доколкото ЕСПЧ директно изтъква сходството с посоченото дело, по-долу представяме кратък преглед на механизма на изпълнение на решението по делото *Anchugov and Gladkov срещу Руската федерация*.

Съгласно чл. 32, § 3 от Конституцията на Руската федерация се налага автоматична и бланкетна забрана по отношение на осъдените на ефективно изтърпяване на наказанието „лишаване от свобода“, като евентуалното изменение на разпоредбата може да се извърши чрез изключително сложна процедура. Европейският съд по правата на човека е взел предвид това и е посочил, че въпросът може да бъде решен чрез тълкуване на Конституцията на Руската федерация от компетентните органи в съответствие с Конвенцията. Тълкуването следва да бъде извършено по начин, който да координира тяхното взаимодействие, така че да се избегне конфликт помежду им (*Anchugov and Gladkov*, § 111).

На 19 април 2016 г. Конституционният съд на Руската федерация се произнася с решение⁵ относно възможността да се изпълни, в съответствие с Конституцията на Руската федерация, решението на ЕСПЧ по горепосоченото дело⁶. Вземайки предвид императивния характер на конституционните разпоредби, той отбелязва, че федералният законодател може да оптимизира системата на наказанията чрез приемането на категория наказания, ограничаващи личната свобода, но не и избирателните права. На 1 януари 2017 г. със законови изменения⁷ се приема нов вид наказание - „общественополезен труд“, което се налага за леки или средно тежки престъпления или в случаите, когато тежко умишлено престъпление е извършено за пръв

⁵ no.12-II; <http://www.ksrf.ru/en/Decision/Judgments/Pages/2016.aspx>

⁶ [https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECtitle%22:%22anchugov%20and%20gladkov%22},%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD\(2019\)740E%22}](https://hudoc.exec.coe.int/ENG#{%22EXECtitle%22:%22anchugov%20and%20gladkov%22},%22EXECIdentifier%22:%22DH-DD(2019)740E%22})

⁷ Чл. 53.1 от Наказателния кодекс

път. Наред с това е предвидена възможността⁸ неизтърпяната част от наказанието „лишаване от свобода“ да бъде заменена с „общественополезен труд“.

Съгласно Конвенцията⁹ налагането на наказание „общественополезен труд“ представлява форма на лишаване от свобода, тъй като осъдените лица не могат да напуснат поправителните центрове без разрешение на властите. Лицата, пребиваващи в тези центрове, обаче вече могат да гласуват, тъй като настаняването им там не се счита за лишаване от свобода *stricto sensu* според националното право на Руската федерация (Criminal Code, Chapter 9, Articles 43-59; Penal Code, Chapter 8.1). Следователно бланкетната забрана за упражняване правото на глас на лишените от свобода вече не съществува. В светлината на повтарящите се заключения на ЕСПЧ за широката свобода на преценка в тази област (*Scoppola v. Italy* (No. 3), No. 126/05, § 83; *Greens and M.T. v. United Kingdom*, No. 60041/08, § 114; *Anchugov and Gladkov v. Russian Federation*, No. 11157/04, §§ 95, 103) КМ¹⁰ приема, че приетите мерки са достатъчни за изпълнение на решението и закрива процедурата по наблюдение.

По отношение на делото „Анатолий Маринов срещу България“ Съдът е посочил, че чл. 3 от Протокол 1 от Конвенцията не конкретизира и не ограничава кръга на легитимните цели, които дадено ограничение на правото на свободни избори може да преследва. С оглед на това приема, че ограничението, наложено спрямо лице, поставено под ограничено запрещение, преследва легитимна цел. Признавайки широката свобода на преценка на националния законодател да определи дали ограниченията на правото на глас са обосновани и ако това е така дали е постигнат справедлив баланс, ЕСПЧ изрично отбелязва, че няма данни българският законодател някога да е извършвал преценка за пропорционалност между конкуриращите се интереси. Ако това беше така, то тогава законодателят е щял да предостави възможност на съдилищата да анализират дали жалбоподателят има капацитета да упражнява право на глас. Съдът

⁸ Чл. 44 от Наказателния кодекс във връзка с чл. 80 от Наказателния кодекс

⁹ *Khlaifia and Others v. Italy* [GC], judgment of 15/12/2016 § 71; *Creangă v. Romania* [GC], judgment of 23/02/2012, § 92)

¹⁰ 1355-то заседание на КМ във формат „Права на човека“ (23-25 септември 2019), <https://hudoc.exec.coe.int/ENG#%7B%22EXECtitle%22:%5B%22anchugov%20and%20gladkov%22%5D,%22EXECIdentifier%22:%5B%22004-14110%22%5D%7D>

категорично посочва, че подобна възможност не би била в съответствие с националната нормативна уредба.

Европейският съд по правата на човека вече се е произнасял по въпроса, че абсолютната забрана за гласуване на лица под ограничено запрещение, без да се вземат предвид индивидуалните им възможности, не попада в рамките на приемливата свобода на преценка (*Alajos Kiss v. Hungary* (no. 38832/06, § 42). Освен това отнемането на изборителното право единствено въз основа на менталното увреждане, налагащо поставянето под ограничено запрещение, без да се извършва преценка по съдебен ред на конкретния случай, е несъвместимо с легитимните основания, налагащи ограничения на правото на глас.

В обобщение, Съдът приема, че дори и високодоговарящите страни да имат широка свобода на преценка за това как да регулират обществените отношения в разглежданата област, то всяка обща, автоматична и недиференцирана забрана за упражняване на право на глас от страна на лишените от свобода и на ограничено запретени лица надхвърля пределите на всяка приемлива свобода на преценка. Разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията предвижда именно такава забрана, което влиза в разрез с тълкуването на Съда по чл. 3 от Протокол 1 към КЗПЧОС, дадено по горесцитираните дела.

В решение № 1 от 2012 г. по к. д. 10/2011 Конституционният съд припомня следното: *„Конституционният съд вече е имал възможност да подчертае, че тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, трябва да бъде съобразено с нормите на КЗПЧОС (Решение № 3/2011 г. по к. д. № 19/2010 г.). Според него това конформно тълкуване съответства на международно признатата от България задължителна юрисдикция на Европейския съд по правата на човека по тълкуването и прилагането на КЗПЧОС (Решение № 2/1998 г. по к. д. № 15/1997 г.).“*

Практиката на Конституционния съд обвързва върховния закон на страната с международния правов ред. В нея се приема, че дори и да е налице различна формулировка, защитата на човешките права съгласно Конституцията и международните договори по своето същество е сходна (вж. Решение № 10 от 1995 г. по к. д. 8/1995 г. относно чл. 10 от КЗПЧОС и чл. 41, ал. 2 от Конституцията относно правото на информация; Решение № 2 от 1998 г. по к. д. 15/1997 г. – свободата на сдружаване, предвидена в чл. 7 от Рамковата конвенция за защита на

националните малцинства и чл. 44, ал. 1 от Конституцията; Решение № 13 от 2012 г. по к. д. 6/2012 г. относно защита на правото на собственост според чл. 1 от Протокол № 1 към КЗПЧОС и чл. 17 от Конституцията).

В Решение № 2/18/02/1998 г. по к. д. № 15/1997 г. Конституционният съд отчита, че материята на правата на човека, уредена в Конвенцията, има общоевропейско и общоцивилизационно значение за правния ред на държавите - страни по Конвенцията, и съдържащите се в нея норми са такива на европейския обществен ред. С оглед на това е възприето становището, че тълкуването на съответните разпоредби на Конституцията относно материята на правата на човека следва да бъде съобразено във възможно най-голяма степен с тълкуването на нормите на ЕКПЧ.

В Решение № 8 от 15 ноември 2019 г. по конституционно дело № 4/2019 КС подчертава, че *„като държава – член на Съвета на Европа, България е поела ангажимента, залегнал в чл. 1 на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, да осигурява на всяко лице установените в нея права и свободи. Предвид признатото от Европейския съд за правата на човека, че Конвенцията е жив и развиващ се организъм, то анализът на нейните норми сам по себе си не би бил достатъчен, без да се разкрие техният дух и ефективност. Неведнъж ЕСПЧ е заявявал, че решенията му служат не само за разрешаване на конкретни правни казуси, но като цяло са насочени да интерпретират и развият правата, защитени от КЗПЧОС, като по този начин съдействат на държавите да изпълнят ангажиментите си по нея. В правната теория е прието, че практиката на международните юрисдикции относно приложението на международните договори, които са станали част от националния правопорядък, е субсидиарен източник на правото. Техните съдебни актове въздействат върху националните правоохранителни и правораздавателни органи, както и могат да бъдат източник на аргументи за развитие на националното нормотворчество.“*

С оглед на тези съображения Министерският съвет счита, че в настоящия случай с оглед на преодоляване на последиците от горепосочените три решения срещу България, установяващи нарушение на чл. 3 от Протокол № 1 от КЗПЧОС, би било подходящо Конституционният съд да изясни смисъла и обхвата на действие на

разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България чрез конформно тълкуване. По този начин ще бъде избегната необходимостта от евентуална конституционна промяна и съответно ще се даде възможност на ограничен кръг лишени от свобода, както и на поставени под ограничено запрещение, отговарящи на определени изисквания, да упражняват право на глас. Следователно КМ може да закрие наблюдението върху изпълнението на вече постановените осъдителни решения. Също така ще се избегне възможността за постановяване на последващи аналогични решения срещу българската държава.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т.1 от Конституцията на Република България Ви молим да дадете задължително (конформно) тълкуване, чрез което Конституционният съд да преодолее установените от ЕСПЧ недостатъци на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България, като вложи в разпоредбата съдържание, съответстващо на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи и на практиката на Европейския съд по правата на човека.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Кирил Петков)