



**Конституционен съд
на Република България**

Том VIII

**КОНСТИТУЦИОННИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ**



КОНСТИТУЦИОННИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Том VIII

2026
Конституционен съд на Република България

РЕДАКЦИОННА КОЛЕГИЯ

Проф. д-р Мариана КАРАГЪОЗОВА-ФИНКОВА, бивш съдия
в Конституционния съд на Република България, главен редактор

Проф. д.ю.н. Атанас СЕМОВ, Носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС,
член-кореспондент на БАН, съдия в Конституционния съд
на Република България, заместник главен редактор

Проф. д-р Емилия ДРУМЕВА, бивш съдия
в Конституционния съд на Република България

Проф. д-р Сашо ПЕНОВ, бивш министър на образованието и науката,
съдия в Конституционния съд на Република България

Проф. д-р Янаки СТОИЛОВ, бивш министър на правосъдието,
съдия в Конституционния съд на Република България

Доц. д-р Радослава ЯНКУЛОВА, секретар на редакционната колегия

РЕДАКЦИОНЕН СЪВЕТ

Проф. д.ю.н. Борис ВЕЛЧЕВ, член-кореспондент на БАН,
бивш председател на Конституционния съд на Република България,

Проф. д-р Пламен КИРОВ, бивш съдия
в Конституционния съд на Република България

Проф. д-р Пенчо ПЕНЕВ, бивш съдия
в Конституционния съд на Република България

Проф. д-р Евгени ТАНЧЕВ, Носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС,
бивш Генерален адвокат в Съда на Европейския съюз,
бивш председател на Конституционния съд на Република България

Проф. д-р Екатерина МИХАЙЛОВА, бивш зам.-председател
на Народното събрание

Д-р Джани БУКИКИО, бивш Председател на Венецианската комисия
за демокрация чрез право към Съвета на Европа

Проф. д-р Жан-Дени МУТОН, Почетен доктор
на Софийския университет „Свети Климент Охридски“,
бивш директор на Европейския университетски център,
Нанси, Франция

Проф. д-р Мелхиор УАТЛЕ, бивш съдия и Първи генерален адвокат
в Съда на Европейския съюз, Университет на Лиеж, Белгия



МИСИЯ

Списание *Конституционни изследвания* е трибуна за изследвания на конституционализма и конституционната демокрация с централно място на теорията и практиката на конституционното правосъдие през XXI век. Посветено е на теорията и практиката на съвременния конституционализъм и конституционното управление и публикува разработки от най-високо качество, които развиват разбирането за институциите в конституционните демокрации и основанията за тяхната легитимност, за практиките на конституционното самоуправление, подходите към конституционната юриспруденция и свързаните проблеми.

Интердисциплинарно и отворено за сравнителни, емпирични, исторически, нормативни или аналитични виждания на изследователи във всички обществени науки, списание *Конституционни изследвания* насърчава новаторски и критични виждания.

Трудовете се публикуват след двойно независимо анонимно рецензиране.

В този брой са представени
Докладите от работната среща
на делегация на Конституционния съд
на Италианската република
с Конституционния съд на Република България
в София, 16–18 юни 2025 г.

Издава Конституционният съд на Република България

ISSN 2682-9886 (печатно издание)

ISSN 2738-7259 (Online)

За контакти:


Конституционен съд на Република България

Бул. „Княз Дондуков“ № 1

София – 1594

България

доц. д-р Радослава Янкулова, секретар на редакционната колегия

ryankulova@constcourt.bg  +359 2 940 23 08

© 2026 Конституционен съд на Република България
Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

СЪДЪРЖАНИЕ

ПОСЕЩЕНИЕ НА ДЕЛЕГАЦИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА ИТАЛИАНСКАТА РЕПУБЛИКА В КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Джовани Аморозо / 9

ОФИЦИАЛНО ПОСЕЩЕНИЕ НА ДЕЛЕГАЦИЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА ИТАЛИАНСКАТА РЕПУБЛИКА
В СОФИЯ ЗА ДВУСТРАННА СРЕЩА
С КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Павлина Панова / 12

Първа част

ДОСТЪПЪТ НА ГРАЖДАНИТЕ ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ

ДОСТЪП НА ФИЗИЧЕСКИ ЛИЦА

ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ В ИТАЛИАНСКАТА СИСТЕМА

Стефано Петити / 15

ДОСТЪПЪТ НА ГРАЖДАНИТЕ ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ.
УСЛОВИЯ ЗА ДОПУСТИМОСТ НА ИСКАНИЯ ОТ СЪДИЛИЩАТА

Янаки Стоилов / 24

Втора част

ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ ДИАЛОГ МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД, СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА - ЗНАЧЕНИЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ В ПРАКТИКАТА НА НАЦИОНАЛНИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ИНСТИТУЦИОННИЯТ ДИАЛОГ МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННИТЕ
СЪДИЛИЩА, СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЕВРОПЕЙСКИЯ
СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА - ЗНАЧЕНИЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ
ВЪРХУ СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА И ДЕЙНОСТТА НА ИТАЛИАНСКИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Филипо Патрони Грифи / 33

КОНСТИТУЦИОННАТА ЮРИСДИКЦИЯ И ОГРОМНОТО
РАЗШИРЯВАНЕ ОТ СЕС НА ОБХВАТА И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО
НА ПРАВОТО НА ЕС

Атанас Семов / 41



Трета част

**СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ
В ЮРИСПРУДЕНЦИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ
ПЛУРАЛИЗЪМ В СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА ИТАЛИАНСКИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Масимо Лучани / 53

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ
ПЛУРАЛИЗЪМ В ПРАКТИКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Невин Фети / 67

Автори в том VIII

Джовани АМОРОЗО

Бивш председател на Гражданската камера на Върховния касационен съд.
Председател на Конституционния съд на Италия.

Павлина ПАНОВА

Доктор по право. Бивш заместник-председател на Върховния касационен съд.
Председател на Конституционния съд на Република България.

Стефано ПЕТИТИ

Бивш председател на Гражданската камера на Върховния касационен съд
и на Националната изборна служба.

Съавтор на Италианския граждански кодекс със съдебна практика.

Съдия в Конституционния съд на Италия.

Янаки СТОИЛОВ

Доктор по право. Професор по теория на правото
в Софийския университет „Свети Климент Охридски“.

Бивш министър на правосъдието.

Съдия в Конституционния съд на Република България.

Филипо Патрони ГРИФИ

Бивш министър по административните въпроси.

Бивш член на Комитета по подготовката
на Административнопроцесуалния кодекс.

Бивш председател на Европейската асоциация на върховните
административни съдилища и държавни съвети.

Съдия в Конституционния съд на Италия.

Атанас СЕМОВ

Доктор по право, доктор на юридическите науки.

Професор по право на Европейския съюз
в Софийския университет „Свети Климент Охридски“.

Член-кореспондент на Българската академия на науките.

Носител на Катедра „Жан Моне“ на ЕС.

Съдия в Конституционния съд на Република България.

Масимо ЛУЧАНИ

Доктор по право. Почетен професор по публично право
в Юридическия факултет на Университета на Рим „Ла Сапиенца“.

Член на Националната академия „Деи Линчеи“.

Съдия в Конституционния съд на Италия.

Невин ФЕТИ

Доктор по право. Бивш секретар по правните въпроси на президента на
Република България.

Съдия в Конституционния съд на Република България.

ПОСЕЩЕНИЕ НА ДЕЛЕГАЦИЯ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА ИТАЛИАНСКАТА РЕПУБЛИКА В КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Джовани Аморозо

В периода от 16 до 18 юни в гр. София се проведе двустранна среща между делегацията на Конституционния съд на Република Италия и Конституционния съд на Република България, председателствана от председателя на Съда, г-жа Павлина Панова.

Срещата беше разделена на три сесии.

Първата сесия беше посветена на достъпа на гражданите до конституционно правосъдие.

Втората сесия проследи институционния диалог между Конституционния съд, Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека.

Третата сесия разгледа въпросите на свободата на изразяване на мнение и политическия плурализъм в практиката на Конституционния съд.

Съдии от Конституционния съд на Република България обсъдиха тези теми със съдии от италианската делегация, както следва: по първия въпрос – съдиите Стефано Петити и Янаки Стоилов; по втория – съдиите Филипо Патрони Грифи и Атанас Семов; по третия – съдиите Масимо Лучиани и Невин Фети.

В рамките на откровените и задълбочени дискусии по тези въпроси ясно се откриха сходствата между двете системи на конституционно правосъдие.

Преди всичко следва да се отбележи, че българската и италианската правни системи споделят две съществени характеристики на европейския конституционализъм: а) върховенството на Конституцията, която има предимство пред обикновените закони и едновременно с това притежава устойчив характер, т.е. за нейното изменение или реформа се изисква специална законодателна процедура; б) създаването на *ad hoc* съд, натоварен с конкретната задача да упражнява конституционен контрол, т.е. да проверява съответствието на обикновените закони с Конституцията.

Глава IX от Конституцията на Република България предвижда специална процедура за изменение на Конституцията, като изисква квалифицирано мнозинство, по-голямо от обикновено или абсолютно (три четвърти или поне две трети от гласовете на народните представители). Без да се навлиза в подробности, може да се отбележи, че българската Конституция е по-„твърда“ от италианската, като между двете съществуват две основни разлики: а) българската Конституция прави разграничение между „изменение“ и „нова Конституция“, като втората може да бъде приета единствено от Велико народно събрание – разграничение, което липсва в италианската Конституция; б) италианската Конституция предвижда, при определени условия, провеждане на референдум за утвърждаване или отхвърляне на приетите от парламента изменения, докато българската Конституция не предвижда подобна процедура.

Глава VIII от Конституцията на Република България урежда Конституционния съд, както Част II, Дял VI, Раздел I от Конституцията на Република Италия.

Българският съд има по-малък брой съдии от италианския (дванадесет спрямо петнадесет), но те произхождат от същите източници: една трета се назначават от президента на Републиката, една трета се избират от Народното събрание и една трета се избират от върховните съдилища (Върховен касационен съд и Върховен административен съд). Изискват се също висока юридическа експертност.

Продължителността на мандата е същата (девет години), без възможност за преизбиране. Освен това, както и в Италия, председателят на съда се избира от самите съдии, а не се назначава отвън.

Българският Конституционен съд, както и италианският, е отговорен за тълкуването на Конституцията.

Конституционният контрол обаче е по-широк в българската Конституция, тъй като обхваща всеки акт на Народното събрание и на президента на републиката; споровете за компетентност също имат по-широк обхват; освен това българският Конституционен съд има специална компетентност по изборни въпроси.

Друг паралел може да се намери във формата на конституционен контрол, който може да бъде абстрактен, с възможност за инициатива от различни органи (включително определен брой народни представители и върховните съдилища), или инцидентен, чрез сезиране от съд в рамките на конкретно съдебно производство.

Това разширяване на обхвата чрез включване на инцидентен контрол е относително ново, то е предмет на изменението на българската Конституция от 2023 г.

Съществува и паралел по отношение на мястото на наднационалното право, тъй като българската Конституция изисква нацио-

налното законодателство да е в съответствие с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

Участието в Европейския съюз също е изрично предвидено (чл. 4, ал. 3 от Конституцията на България, изменен през 2005 г., на прага на присъединяването на България към ЕС през 2007 г.).

Въпреки това диалогът със Съда на Европейския съюз е може би по-слабо изразен, като се има предвид, че в сравнение с десетте преюдициални запитвания за тълкуване, които италианският Конституционен съд е отправил досега, българският съд все още не е отправил нито едно преюдициално запитване за тълкуване.

Освен това бих искал да отбележа, че с последната конституционна реформа в България бе въведена важна промяна, която разшири достъпа до конституционно правосъдие. В резултат на тази реформа всеки съд, по искане на страна по делото или по своя инициатива, може да сезира Конституционния съд с искане за установяване на несъответствие между закона, приложим по конкретното дело, и Конституцията. Това представлява положителна и ключова стъпка, която доближава българската система на конституционно правосъдие до тази на другите европейски държави.

В доклада за върховенството на правото за 2024 г. на Европейската комисия е отчетено, че правилата относно конституционния контрол в България са подобрени.

Впоследствие, на 26 юли миналата година, Конституционният съд на България постанови решение, с което обяви за противоконституционни съществена част от конституционните изменения, приети през декември 2023 г.

Някои от направените промени в Конституцията, по-специално тези, засягащи съдебната власт, са признати за невалидни. В частност решението отмени разпоредбите, засягащи правомощията на главния прокурор.

По този начин Конституционният съд на България упражни конституционен контрол над разпоредби, с които се изменя Конституцията.

Италианският Конституционен съд също наскоро допусна възможността за подобен контрол, но само когато са нарушени върховните принципи на правната система; такава хипотеза обаче все още не е възниквала.

В заключение бих искал да подчертая, че двустранната среща беше изключително съдържателна и обогатяваща и допринесе нашите съдилища да се опознаят по-добре в дух на взаимно сътрудничество в рамките на конституционното пространство на Европейския съюз.

ОФИЦИАЛНО ПОСЕЩЕНИЕ НА ДЕЛЕГАЦИЯ ОТ КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА ИТАЛИАНСКАТА РЕПУБЛИКА В СОФИЯ ЗА ДВУСТРАННА СРЕЩА С КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Павлина Панова

През месец юни 2025 г. в София се проведе двустранна среща между Конституционния съд на Република България и делегация на Конституционния съд на Италианската република.

Намирам подобни срещи за много полезни, защото позволяват между съдиите да се обсъждат пряко и свободно въпроси от общ интерес. Диалогът между нас дава възможност за дебат, за непосредствено обсъждане на идеи и за търсене на общите характеристики на всяка от правните ни системи, както и за обяснение на различията ни.

Трите работни сесии, които бяха организирани в рамките на двустранната среща, посветени съответно на достъпа на гражданите до конституционно правосъдие, на институционния диалог между Конституционния съд, Съда на Европейския съюз и Европейския съд по правата на човека и на свободата на изразяване на мнение и политическия плурализъм в практиката на Конституционния съд, бяха повод за по-доброто ни опознаване. В рамките на открит и задълбочен диалог между съдиите се откриха редица прилики в конституционните системи на двете държави, включително и в практиката на конституционните юрисдикции. Показателно за приликите и полезността от обмяната на опит е разширяването на достъпа до Конституционния съд в Република България, с който след последното изменение в Конституцията се предостави възможност на всеки съд да сезира конституционната юрисдикция – възможност, с която италианските съдилища разполагат от десетилетия и която формира значителна част от работата на Конституционния съд на Република Италия.

Конституционното правосъдие по своята същност е колегиална дейност. Вътрешноорганизационната колегиалност, върху която се основава всяка демократична система за конституционен контрол, се допълва и с колегиалност, състояща се от срещи като тази между нашите съдилища в периода от 16 до 18 юни в гр. София, в рамките на които се изгражда европейската правна общност.

ПЪРВА ЧАСТ

ДОСТЪПЪТ НА ГРАЖДАНИТЕ ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ

ДОСТЪП НА ФИЗИЧЕСКИ ЛИЦА ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ В ИТАЛИАНСКАТА СИСТЕМА

Стефано Петити

1. За да се определи какво означава „достъп до конституционно правосъдие“, първо трябва да се отчетат множеството фактори, които допринасят за определянето на формите, особеностите и предпоставките за започване на производство за конституционен контрол.

Нека започна с уточнението, че по-нататък изложението ще бъде ограничено единствено до т. нар. „инцидентен контрол за конституционност“ в рамките на италианската система на конституционно правосъдие. Това е така, тъй като именно инцидентното производство представлява единствения механизъм – при форми, които ще опиша по-долу – чрез който физическите лица могат да сезират Конституционния съд с твърдения за нарушения на основни права.

В действителност италианската правна система предвижда редица форми на пряк достъп до Конституционния съд, но те са запазени за субекти, различни от физическите лица. Тези видове производства ще разгледам накратко.

Първата форма на пряк достъп е производството по пряка жалба (*giudizio in via principale* или *giudizio di azione*), което обаче се отнася до разграничението на компетенциите между държавата и регионите и не поражда особени въпроси относно достъпа до конституционно правосъдие. След конституционната реформа от 2001 г. държавата и регионите се намират по същество в равнопоставено положение по отношение на правото да инициират подобни производства. Държавата вече не разполага с правомощие да оспорва регионални закони превантивно, преди те да влязат в сила. Тя може да постави въпроса за съответствието с Конституцията на регионален закон едва след неговото обнародване, по същия начин, по който на регионите е позволено да оспорват държавни закони. Все още съществуват различия между държавата и регионите по отношение на видовете конституционни нарушения, които те могат да релевират, но подробното им разглеждане тук не е необходимо.

На второ място следва да се разгледат производствата, свързани със спорове за компетентност между отделните власти. Конституционният съд постанови, че този механизъм не е достъпен нито за физически лица (Определения № 164/2018 и № 277/2017), нито за политически партии (Определение № 120/2009), а само – според по-ново тълкуване – за отделни членове на парламента, които твърдят наличието на явно нарушение на право, предоставено им пряко от Конституцията (Определение № 17/2019).

На този фон ще се съсредоточа върху инцидентното производство за конституционен контрол като механизъм, който в италианската система е алтернативен на прекия достъп на физическите лица, като ще се опитам да покажа, че това разграничение не следва да се преувеличава.

Бих искал да припомня доклада на Венецианската комисия от 2021 г., в който се подчертава, че достъпът до конституционно правосъдие не се определя единствено от възможността едно лице да се обърне към Конституционния съд пряко или опосредено чрез съд.

Наред с това разграничение между производства по пряка жалба и инциденти производства следва да се вземат предвид и други аспекти, за да се разбере как на практика може да бъде осъществен достъпът до конституционно правосъдие.

В системи, при които на *ad hoc* съд или трибунал е възложена задачата да оценява съответствието на законодателството с Конституцията, първият такъв аспект е деликатното равновесие между централизирания конституционен контрол и дифузния контрол от съдилищата. Друг въпрос, който заслужава внимание, е свързан с кръга на съдебните органи, оправомощени да повдигат въпроси за съответствие с Конституцията в рамките на инцидентно производство: предоставена ли е тази компетентност на всички съдилища или само на по-горните съдебни инстанции? Трето, в отделните системи следва да се отчете съществуването на механизми за достъп, запазени за определени институционални участници (като например парламентарни малцинства). И накрая, не бива да се пренебрегва фактът, че в системите, в които физическите лица имат пряк достъп до конституционно правосъдие, се прилагат предварителни критерии за допустимост, които могат да бъдат твърде строги, като позволяват само много ограничена част от делата да достигнат до разглеждане по същество (в Германия – около 3-4% годишно).

Настоящото изложение не цели да представи сравнителноправен анализ, но смятам, че е необходимо още в самото начало да се подчертае, че при изследването на достъпа до конституционно правосъдие следва да се избягват прибързани класификации и да се

оценява вътрешната логика, на която се основава функционирането на всяка отделна система.

Разбира се, съществуват системи – като германската, австрийската и испанската – които предоставят на физическите лица пряк достъп до конституционно правосъдие, макар и в различни форми, с цел защита на техните основни права. Същевременно има и системи – като италианската и френската – които не предвиждат такъв достъп, тъй като физическите лица могат да се обърнат към Конституционния съд единствено по инициатива на съдебен орган в рамките на висящо производство.

Въпреки това следва да се отбележи, че в някои системи, които предвиждат само непряк достъп, този механизъм постепенно е разширил приложното си поле, като е обхванал елементи, типично свързвани с прекия достъп.

От тази гледна точка италианският модел изглежда показателен за тази тенденция, особено като се има предвид, че след почти седем десетилетия функциониране той представлява отправна точка в системата на конституционното правосъдие.

2. Първият аспект, който следва да бъде разгледан, се отнася до произхода на италианския модел на непряк достъп до Конституционния съд.

По време на дебатите в Учредителното събрание не е съществувала ясна представа относно определящите характеристики на зараждащата се система за конституционен контрол, както личи от факта, че средствата за достъп до Конституционния съд са уредени едва след влизането в сила на Конституцията с Конституционен закон № 1 от 1948 г. Точното съдържание на чл. 1 от този закон, с който прекия достъп е изключен в полза на инцидентното производство, е уточнено с последващи законодателни актове, по-специално с Конституционен закон № 1 от 1953 г. и най-вече със Закон № 87 от същата година.

Това е решаващо за разбирането на начина, по който италианският модел на непряк достъп се е развивал с течение на времето и как, дори след неговото кодифициране, той продължава да възплъщава различни ръководни принципи.

При инцидентното производство обикновените съдилища трябва да извършат двустепенна преценка: първо, те следва да преценят релеванността, тоест дали дадена законова разпоредба трябва да бъде приложена, за да се реши делото; и второ, да преценят липсата на явна неоснователност, тоест дали съмнението относно съответ-

ствието на разпоредбата с конкретни конституционни принципи е достатъчно обосновано.

Що се отнася до втората преценка, ще се ограничи до посочване на развитието на италианската съдебна практика: първоначалният подход, при който само формулирането на съмнение относно съответствието на разпоредба с Конституцията беше достатъчно, бе заменен от изискването обикновените съдилища първо да се опитат да приложат съответстващо на Конституцията тълкуване на разпоредбата, като пропускът да извършат това водеше до недопустимост на сезирането на Конституционния съд¹. Преди около десетина години обаче Конституционният съд прие по-гъвкав подход, изисквайки от сезиращия съд само да покаже, че е направил опит за такова тълкуване, който не е явно необоснован; по този начин правилността на самото тълкуване на съда се превърна във въпрос по същество, а не по допустимостта².

¹ Определение № 356/1996: „Като общ принцип, законите не се обявяват за противоконституционни поради това, че е възможно да бъдат тълкувани противоконституционно, а по-скоро поради това, че е невъзможно да се направи съответстващо на Конституцията тълкуване.“ Когато оспорените разпоредби подлежат на различни тълкувания, които обаче водят до един и същ резултат, смятан за съвместим с Конституцията, докато различията между тях се отнасят единствено до средствата за постигане на този резултат (едното изисква предварително обявяване на противоконституционност, а другото се изразява само в тълкувателни действия относно законовите норми), конституционният въпрос трябва да бъде обявен за недопустим. Това се дължи на факта, че въпросът по същество представлява неправомерен опит да се получи от Конституционния утвърждаване на едно тълкуване за сметка на друго съд, въпреки че не възниква никаква разлика по отношение на защитата на конституционните принципи и норми, което е самата мисия на конституционното правосъдие.

² Решение № 221/2015: „Макар пълната преценка на тези аргументи да не може да изключи възможността за различни решения, изглежда, че тя свидетелства за реален опит от страна на съда от по-ниска инстанция да използва наличните тълкувателни инструменти, за да прецени дали оспорената разпоредба може да се тълкува по начин, съвместим с Конституцията. Тази възможност е съзнателно изключена от съда, който смята, че буквалният текст на разпоредбата не позволява тълкуване, съвместимо с Конституцията.

Възможността за друго алтернативно тълкуване, което съдът от по-ниска инстанция не е приел за подходящо да следва, няма значение за целите на съответствието с правилата, уреждащи производството пред Конституционния съд, тъй като контролът по отношение на съществуването и легитимността на такова допълнително тълкуване е въпрос, който се отнася до съществуването на спора, а не до неговата допустимост.“

Бих искал да се спра на другото изискване, свързано с въпроса за съответствието с Конституцията. Изискването за релевантност е наистина основният стълб на инцидентното производство, което се инициира, когато съд има съмнения относно съответствието с Конституцията на разпоредба, която трябва да приложи и чието тълкуване определя решението по делото. Следователно е ясно, че връзката между преценката на обикновения съд относно изискването за релевантност и проверката на тази преценка от Конституционния съд е от решаващо значение за формирането на достъпа до конституционно правосъдие.

Релевантността на конституционния въпрос подчертава централната роля на обикновените съдилища като „пазители на входа“ на конституционните производства в италианската система, тъй като въпросите, по които Конституционният съд е призван да се произнесе, следва да произлизат от конкретни обстоятелства и да засягат действителни проблеми на прилагането на закона.

Самият факт, че инцидентното производство – заедно с необходимото участие на съд – се характеризира с появата на конкретен и действителен проблем на прилагането, помага да се обясни първата ос на развитие на италианската система, а именно разпространението на съответстващото на Конституцията тълкуване като средство за разрешаване на спорове „паралелно“ с конституционния контрол на Конституционния съд. Веднъж прието (макар и все още обсъждано от видни учени), че обикновен съд може да извлече множество тълкувания от една и съща законова разпоредба и трябва да приложи онова, което е най-съвместимо с Конституцията, това отвори възможност механизъмът за централизирано конституционно правосъдие да съжителства с децентрализираната власт на обикновените съдилища да привеждат значението на законовите разпоредби в съответствие с конституционните принципи.

Въпреки че това не променя структурните характеристики на инцидентното производство, то има ефект на предварително разрешаване на конституционни въпроси от страна на обикновените съдилища, без непременно да се изчаква намесата на Конституционния съд. Според мен това прави защитата на правата, закрепени в Конституцията, по-пълна и ефективна и осигурява по-широко проникване на конституционните принципи в правната система, като по този начин компенсира поне частично липсата на механизъм за пряк достъп. Чрез съответстващо на Конституцията тълкуване обикновените съдилища включват конституционните принципи при определянето на правилата, необходими за решаване на дела; тези принципи впоследствие намират приложение на всеки етап и

във всяка инстанция, позволявайки Конституцията да се ангажира пряко с реалностите на живота.

Сред многобройните примери, които бих могъл да припомня тук, бих искал да спомена Решение № 221/2015³, в което Конституционният съд постанови, че е задача на обикновените съдилища да преценят дали е необходимо хирургическо лечение за правната промяна на пола, особено когато е засегнато правото на здраве на транссексуално лице.

Съществуват и други елементи, които показват, че италианският модел на непряк достъп до конституционно правосъдие е придобил определени характеристики, правещи липсата на механизъм за пряк достъп по-малко проблематична.

Първият такъв елемент е възможността физическите лица да се обърнат към обикновените съдилища с искане за преценка на твърдяно нарушение на техните основни права, пряко причинено от закон.

При такива обстоятелства инцидентният характер на производството се поставя на изпитание, тъй като понякога едно лице завежда дело пред съд единствено с цел да оспори съответствието на даден закон с Конституцията. В този случай съществува риск от заобикаляне на забраната за пряко сезиране на Конституционния съд.

Този въпрос – особено значим в изборните дела – е разгледан и решен чрез постановяване, че подобни въпроси за съответствие с Конституцията не трябва напълно да съвпадат с предмета на делото, висящо пред обикновените съдилища, които следва да запазят остатъчна сфера на преценка извън това, което се определя от Конституционния съд (Решения № 1/2014 и № 35/2017)⁴.

Макар че според мен по този начин инцидентният характер на конституционното производство е напълно запазен, също толкова

³ Виж предходната бележка.

⁴ В посочените решения релевантността на инцидентните въпроси, повдигнати в рамките на производства, свързани с процедурата за признаване на правото на глас в парламентарни избори, е потвърдена въз основа на четири съображения: 1) наличие в постановлението за препращане на обосновано разсъждение относно съществуването на процесуална легитимация и правен интерес на ищците в главното производство; 2) положителна проверка на преюдициалния характер на въпроса, тъй като не е наличие пълно припокриване между главното производство и инцидентния контрол за конституционност, като по този начин сезиращият съд запазва известна степен на самостоятелна компетентност дори след евентуално решение за противоконституционност от страна на Конституционния съд; 3) разглежданото право да притежава характера на основно право; и 4) необходимост да се избегне създаването на сфера, неподвластна на конституционен контрол.

очевидно е, че това са типични ситуации, при които действа правно средство за защита, функционално еквивалентно на прекия достъп, особено когато се оспорва съответствието с Конституцията на законна разпоредба.

Друг пример за донякъде „хибридни“ характер на непрекия достъп до конституционно правосъдие в Италия са въпросите, повдигани от съдилищата в рамките на обезпечителни производства.

Дълго време се водеше дебат дали повдигането от съда на въпрос за съответствието с Конституцията на дадена разпоредба, която следва да бъде приложена по време на обезпечително производство, е съвместимо с основните характеристики на инцидентната система (и по-специално с изискването за релевантност), още повече когато е постановена обезпечителна мярка. Опасението беше, че след като искането на ищеца бъде удовлетворено (дори и временно), съдът вече няма да трябва да прилага оспорената разпоредба, като това задължение ще премине към съда, разглеждащ делото по същество.

В такива случаи запазването на инцидентния модел е осигурено чрез изискването съдът, който постановява обезпечителната мярка, да запази своята компетентност по делото, което позволява на Конституционния съд да извърши своя контрол по отношение на конкретен и реален въпрос по прилагането⁵.

Ясно е обаче, че тази вече утвърдена съдебна практика е продиктувана от съществени съображения, а именно че обезпечителната фаза е от съществено значение за пълното упражняване на правото на защита и че пряката защита пред съд трябва да може да съществува едновременно с обхвата на конституционния контрол.

Могат да се посочат и много други елементи, но ще припомним накратко два от тях.

Един съществен аспект на непрекия достъп, както споменах в началото на изложението си, се отнася до кръга на съдебните органи, които имат право да отправят въпроси до конституционните съдилища. Понякога този кръг е ограничен до върховните съдилища (както във френската система след 2008 г.) или до съдебните органи в най-тесния смисъл на думата (както в германската система на т.нар. конкретен контрол).

В Италия, за разлика от това, Конституционният съд винаги е възприемал изключително широко тълкуване на понятието „сезиращ съд“ (*giudice a quo*), което обхваща хетерогенен кръг от органи, вариращи от арбитражни трибунали (в обикновен арбитраж,

⁵ За повече информация относно скорошно дело виж Решение № 3/2023 (относно забраната за спиране на изпълнителни производства).

започвайки с Решение № 376/2001) до Сметната палата (*Corte dei conti*) в различните ѝ компетенции, и дори самия Конституционен съд, когато действа чрез „самосезиране“ (*autorimessione*) (най-скоро Определение № 35/2024).

Освен това за разлика от други системи, където съществува принцип на задължително и стриктно съответствие между въпроса, повдигнат от сезиращия съд, и предмета на конституционния контрол, италианският Конституционен съд често упражнява гъвкаво правомощие за определяне на предмета на проверката, като често преформулира въпроса на сезиращия съд с цел постигане на резултат, по-съвместим с Конституцията⁶.

3. В заключение може да се каже, че, както показва развитието на италианската система за конституционен контрол, разделението между модели, които предвиждат пряк достъп, и такива, при които достъпът до конституционно правосъдие трябва да се осъществява чрез редовните съдилища, не следва да се преувеличава.

Всъщност италианската система показва, че чрез разширяване на оперативните условия на инцидентното производство и възприемане на разумна степен на гъвкавост при неговото прилагане, този механизъм може да служи като инструмент, способен да защитава основните права на лицата в не по-малка степен и не по-малко ефективно от прекия достъп.

Разбира се, това не означава, че не съществуват и до днес определени значими различия (със сигурност тези от количествен характер, както и тези, свързани с възможната непосредственост на намесата на Конституционния съд в отговор на твърдяно нарушение на основно право). Тези различия придобиват ново значение в рамките на споделената среда, в която вече оперират нашите кон-

⁶ Решение № 12/2024 постановява, че „в рамките на инцидентното конституционно производство въпросът, поставен в постановлението за отправяне на искане, служи за изясняване на съдържанието и посоката на оспорванията, повдигнати от сезиращия съд“. Съответно Конституционният съд „запазва свободата да определи решението, най-подходящо за постигане на *reductio ad legitimitatem* на оспорената разпоредба, без да е обвързан от конкретната формулировка на въпроса в постановлението за препращане, при условие че се съобразява с посочените конституционни параметри“.

Решение № 83/2025 посочва, че „настоящият Съд, когато намери въпросите за основателни, трябва да определи решението, най-подходящо за постигане на *reductio ad legitimitatem* на оспорената разпоредба, като се има предвид, че самият той не е обвързан от формулировката на въпроса в постановлението за отправяне на искане, който служи единствено за указване на съдържанието и посоката на оспорване (виж също, най-скорошни, Решения № 53/2025, 128/2024, 90/2024 и 46/2024)“.

ституционни съдилища, среда, която включва ежедневно взаимодействие както със Съда на Европейския съюз, така и с Европейския съд по правата на човека.

Именно в този контекст въпросите, свързани с достъпа до конституционно правосъдие, стават по-належащи отколкото в миналото.

Ще се ограничи до посочването на два въпроса.

Що се отнася до връзката със Съда на Европейския съюз, диалогът между конституционните съдилища и този съд – особено по въпросите на защита на основните права, закрепени в Хартата на основните права на Европейския съюз – е от изключителна важност. Въпреки че италианският опит показва дълбоко и искрено отношение към такъв диалог, особено чрез процедурата на преюдициални запитвания⁷, се питам дали липсата на механизъм за пряк достъп в крайна сметка не прави тези форми на взаимодействие по-малко структурирани и по-случайни, като се има предвид, че въпросите, свързани с основните права, продължават в ежедневната практика да се разглеждат и разрешават основно от редовните съдилища, без необходимото и систематично участие на Конституционния съд, участие, което би настъпило неизбежно в система, предвиждаща пряк достъп.

Що се отнася до връзката с Европейския съд по правата на човека, разграничението между пряк и непряк достъп възниква най-вече във връзка с изискването за изчерпване на вътрешноправните средства за защита по чл. 35 от Европейската конвенция за правата на човека. Наскоро по делото *Parrillo v. Italy* Европейският съд по правата на човека потвърди, че за разлика от системите, предвиждащи пряк достъп, в италианската система страните не са длъжни да докажат, че са поискали от редовния съд да повдигне въпрос за съответствието с Конституцията, за да могат да заведат дело пред ЕСПЧ.

Този подход безспорно налага по-задълбочено разглеждане и още веднъж подчертава сложността на отношенията между различните модели на достъп до конституционно правосъдие.

⁷ За последните преюдициални запитвания виж Определения № 21/2025, 161/2024 и 29/2024.

ДОСТЪПЪТ НА ГРАЖДАНИТЕ ДО КОНСТИТУЦИОННО ПРАВОСЪДИЕ УСЛОВИЯ ЗА ДОПУСТИМОСТ НА ИСКАНИЯ ОТ СЪДИЛИЩАТА

Янаки Стоилов

I. Възможности за достъп на гражданите до конституционно правосъдие според българската конституция

Конституцията на Република България, приета през 1991 г., не предвижда възможност гражданите пряко да сезират Конституционния съд. С такава възможност разполагат само определени държавни органи и една пета от народните представители (чл. 150, ал. 1 от Конституцията). От гледна точка на предмета на сезиране правомощията на конституционната юрисдикция включват проверка за съответствие с Конституцията на правните актове на парламента (закони и решения), на президента (укази) и други актове, сред които са сключените от Република България международни договори.

Еволюцията на конституционния контрол в България се изразява в разширяване на възможностите за сезиране на Конституционния съд, в случай, че се оспорва съответствието на закон с Конституцията. Тя не включва института на пряката конституционна жалба от страна на граждани. Тенденцията обаче е на увеличаване на възможностите за сезиране на конституционната юрисдикция, респективно за достъп до конституционно правосъдие. Няколко изменения и допълнения на Конституцията способстват за това:

- през 2006 г. на омбудсмана е дадено право да сезира Конституционния съд с искане за установяване на противоконституционност на закон, с който се нарушават права и свободи на гражданите;
- през 2015 г. същото право е предоставено на Висшия адвокатски съвет;
- през 2023 г. е направена следваща промяна, която значително увеличава възможностите за сезиране на Конституционния съд.

Според тази промяна всеки съд по искане на страна по делото или по своя инициатива може да сезира Конституционния съд с ис-

кане за установяване на несъответствие между закон, приложим по конкретното дело, и Конституцията (чл. 150, ал. 2 от Конституцията). Това са съдебни състави (еднолични и колективни) от общите и специализираните (административните) съдилища. Преди посоченото изменение правомощието за сезиране на Конституционния съд, извън общата сезираща компетентност на двете върховни съдилища по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, се упражнява от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд, които разглеждат конкретния съдебен спор (Определение № 1/1997 г. по к. д. № 5/1997 г.).

Няма съмнение, че инцидентният контрол за съответствие на закон с Конституцията цели да повлияе на финалния съдебен акт. Съдът, чието решение е окончателно, постановява своя акт след приключване на производството пред Конституционния съд. Решението на конституционната юрисдикция рефлектира не само върху резултата по конкретното дело, в рамките на което е направено искането, но и върху правния ред в неговата цялост. Решението на Конституционния съд, макар и прието по конкретен повод (дело, което друг съд разглежда и решава), има действие *erga omnes*.

Създаването на възможност за сезиране на Конституционния съд от съдилищата е сред основните причини за значителното увеличаване на броя на конституционни дела през 2024 г. Повечето от исканията от съдилища са отклонени, но процентът на делата, допуснати от Съда за разглеждане по същество, е около 20–25% от образуваните по този ред.

За разлика от повечето държави от Европейския съюз, у нас нормативната уредба на сезирането на Конституционния съд от съдилищата се съдържа само в една разпоредба на Конституцията и в няколко разпоредби от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд. Липсата на съответна законова уредба налага Конституционният съд в своята практика да изработи критерии, по които да преценява исканията на сезиращия съд.

II. Критерии относно сезирането по реда на чл. 150, ал. 2 от Конституцията, изведени в практиката на Конституционния съд

1. Приложимост на вече създадената практика

„Съдът, когато упражнява разширеното конституционно правомощие, следва своята практика относно допустимостта на исканията, внесени от състави на Върховния касационен съд или на Върховния административен съд“ (Определение № 2/2024 по к. д. № 8/2024 г.).

2. Изисквания за допустимост на искане от съд

2.1. Първо, искането трябва да е от съдебен състав, който разглежда конкретно дело, във връзка с което поставя спорния въпрос.

Целта на искането е „осъществяване на ефективно сътрудничество между сезиращия съд и Конституционния съд с оглед решаването на висящото...дело в съответствие с постановено от конституционната юрисдикция решение“ (Определение № 7/2024 г. по к. д. № 20/2024 г.).

Казано по-общо и на процесуален език, „изискването за валидно сезиране на конституционната юрисдикция се пренася от правен интерес в конкретно производство пред определен съд (състав) върху правен интерес в съдебния процес в неговата цялост... и придобива смисъл на правен интерес за конституционособразно правораздаване“ (Определение по допустимост от 5.11.2024 г. по к. д. № 29/2024 г.).

Интересен от практическа гледна точка е въпросът дали българската конституционна юрисдикция може да се възприеме като съд по смисъла на разглежданата конституционна разпоредба. Няма съмнение, че Конституционният съд, както и другите съдилища, може да отправя преюдициални запитвания към Съда на Европейския съюз на основание чл. 267 от ДФЕС. Той обаче не е съставна част от съдебната система; той се намира извън трите власти (Тълкувателно решение № 18/1993 г. по к. д. № 19/1993 г.). По тази причина той не би могъл да се самосезира в хода на друго, развиващо се пред него производство.

2.2. Второ, сезиращият съд трябва да обоснове, че поставеният пред него въпрос е от значение за решаване на конкретното дело във връзка с приложимия по делото закон.

Поставеният пред Конституционния съд въпрос трябва да има преюдициален характер по отношение на въпроса, който сезирацията съд трябва да реши в основното производство. В Тълкувателно решение № 3/2020 г. по к. д. № 5/2019 г. Конституционният съд отбелязва, че *„въпросът за конституционностъобразността на приложимия по висящото дело закон има преюдициален характер – такъв въпрос не би имало мотив да се поставя и решава, ако отговорът на същия няма да има ефект за разрешаването на правния спор, по повод на който е сезиран Конституционният съд“*. Освен това *„искането трябва да съдържа ясно и аргументирано изложение защо оспорваната пред Конституционния съд законова разпоредба е приложима и то с решаващо за изхода на делото значение“* (Определение № 7/2024 г. по к. д. № 20/2024 г.). Оттук следва, че без искания от Конституционния съд отговор сезирацията съд не е в състояние да осъществи конституционностъобразно правосъдната си функция. *Задължение на сезирацията съд е първи да обоснове, че поставеният въпрос е от значение за решаване на конкретното дело и да определи приложимото право. Сезирането на Конституционния съд трябва да е не само възможност, а необходимост, произтичаща от конкретното дело. Законовата разпоредба, по отношение на която сезирацията субект е установил несъответствие с Конституцията, трябва да е приложима по висящото пред него дело. Това означава, че без отговора на поставения въпрос сезирацията съд не е в състояние да осъществи конституционностъобразно правосъдната си функция.* (Определение № 2/2024 г. по к. д. № 8/2024 г., Определение, № 6/2024 г. по к. д. № 19/2024 г., подобно Определение № 5/2024 г. по к. д. № 12/2024 г. и Определение № 1/2025 г. по к. д. № 1/2025 г.).

Конституционният съд не дължи произнасяне по искания, съдържащи въпроси, свързани с присъща правораздавателна дейност на съдилищата (Определение № 9/2024 по к. д. № 21/2024 г.).

От сезирацията съд се изисква също задължително изясняване дали делото пред него попада в приложното поле на правото на Европейския съюз и ако да – на последиците от неговото действие в материята по предмета на делото (чл. 18, ал. 3 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд).

„Изясняване на приложимото вътрешно право в контекста на правото на Европейския съюз е необходимо винаги, когато приложима вътрешна правна норма попада в приложното поле на правото на ЕС ... и поради това се дължи на общо основание (ipso jure) от всеки правен субект, който я прилага, и в частност от всеки съд в съдебната система“ (Решение № 5/14.06.2022 г. по к. д. № 13/2021 г.).

По подобен начин стои и въпросът за правната уредба според Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Дискусионен е въпросът за обвързаността на Конституционния съд от решения на Европейския съд по правата на човека и мотивите на негови решения, по-специално за тези, които пряко не се отнасят до България.

2.3. Трето, сезирацият съд трябва да обоснове, че приложимият закон е противоконституционен.

Сезирацият съд следва да се основава на достигната своя убеденост, изразена чрез приведени доводи, черпени от осъществения в пълнота анализ на приложимата вътрешна правна норма или на относимата съюзна правна норма. Тук поставям въпрос дали вместо убеденост, т. е. категоричност на извода, не е достатъчно сезирацият съд да изрази аргументирано становище за противоконституционност на приложимия закон, защото само Конституционният съд по силата на своето институционално положение и професионален авторитет може да даде окончателен отговор по направеното искане.

Конституционният съд е посочил също, че не е достатъчно да се оспорва нормата само с оглед на конкретна фактическа ситуация или при определено нейно тълкуване. При отклоняване на искане до Конституционния съд той се е мотивирал, че *„се иска не установяване на противоконституционност на законова норма, а на твърдяна противоконституционност на определено нейно тълкуване в процеса на правоприлагането“* (Определение № 10/2024 г. по к. д. № 22/2024 г.). Освен това *„[в]ърховните съдилища – при констатиране на противоречива или неправилна практика – разполагат с правомощие за абстрактно тълкуване на закон ... Конституционният съд контролира съответствието на закона с Конституцията, а за неговото правилно тълкуване и прилагане от съдилищата са предвидени инстанционният съдебен контрол и тълкувателните актове на върховните съдилища“* (Определение № 11/2024 г. по к. д. № 25/2024 г.).

2.4. Четвърто и последно, стои въпросът дали Конституционният съд може да прави преценка за допустимост на основното дело, във връзка с което е сезиран.

Такъв въпрос повдига практиката на няколко конституционни юрисдикции в Европейския съюз, включително италианската и тази на Съда на Европейския съюз. Поне засега българският конституционен съд отказва да изследва, макар и ограничено, въпроса за допустимостта на делото пред сезирация го съд. Според част от съдиите обаче, когато има твърдение на предмета на основното и на конституционното производство с единствена цел да се стигне до

съдебен процес, с който да се заобиколи конституционно уредения ред за поставяне на въпроса за противоконституционност, това не трябва да се допуска. Обратното би означавало Конституционният съд да стимулира образуване на дела *fictio litis* (Особено мнение на съдиите Янаки Стоилов, Соня Янкулова и Атанас Семов по Определение за допустимост на к. д. № 5/2025 г.). Смятам, че този въпрос трябва да остане отворен с оглед развитие на практика на Конституционния съд по допустимост на делата. Още повече, че вече е налице и друг проблем – противоположен на описания: с цел да се избегне предвидения от Конституцията контрол върху определени актове, респективно върху упражняваната от съответните органи компетентност, се използват актове, които са извън обхвата на този контрол (виж Становище на съдиите Янаки Стоилов и Атанас Семов по Определение за допустимост на к. д. № 8/2025 г.).

Заклучение. Правомощието на съдилищата да оспорват законови разпоредби пред конституционната юрисдикция значително разширява възможностите на страните в един съдебен процес, включително гражданите, да правят искания за проверка на съответствието на приложим по тяхното дело закон с Конституцията. Така Конституционният съд допринася за защита на основните права на гражданите и *„значително разширява потенциала на конституционното правосъдие за утвърждаване на върховенството на Конституцията...По този начин съдилищата се насърчават за сътрудничество с конституционната юрисдикция в конституционното правосъдие“* (Определение по допустимост от 5.11.2024 г. по к. д. № 29/2024 г.).

Разширяването на непрекия достъп на гражданите до конституционно правосъдие чрез последователни конституционни ревизии, последната от които се отнася до всички съдилища, бележи еволюцията на българската конституционна уредба и практика по отношение на сезирането на конституционната юрисдикция. Така Република България намира място сред държавите, които използват балансиран подход в разширяване на достъпа до конституционно правосъдие – отваряне на конституционната юрисдикция към съдилищата, без да се допуска „инфлация“ на конституционните искания.

ВТОРА ЧАСТ

ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ ДИАЛОГ МЕЖДУ
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,
СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ
И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА
НА ЧОВЕКА – ЗНАЧЕНИЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ
В ПРАКТИКАТА НА НАЦИОНАЛНИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

ИНСТИТУЦИОНАЛНИЯТ ДИАЛОГ МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННИТЕ СЪДИЛИЩА, СЪДА НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ И ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪД ПО ПРАВАТА НА ЧОВЕКА – ЗНАЧЕНИЕ И ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА И ДЕЙНОСТТА НА ИТАЛИАНСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Филипо Патрони Грифи

1. Въведение

Бих искал да започна с въпрос, насочен към изясняване на значението на термина „институционален диалог“ или, по-точно, на взаимодействието между националните конституционни съдилища и европейските съдилища. Въпросът е следният: „Могат ли съдилищата да играят значима роля в процеса на европейска интеграция?“ И следователно: „Може ли съюзът на гаранциите да спомогне за постигането на съюз на народите?“

Приносът на съдилищата към процеса на европейска интеграция може да изглежда незначителен във времена, когато Европа е изправена пред сили, стремящи се да подкопаят нейното единство. Въпреки това именно в този труден момент за европейските представителни институции и техните регулаторни механизми съдилищата поемат централна роля в системата от гаранции и в резултат на това остават близо до гражданите, които се ползват или ще се ползват от тези гаранции. По този начин съдилищата се превръщат в ключов фактор в процеса на европейска интеграция.

Като работят в сферата на защита на правата, националните съдилища всъщност формират система от споделени ценности и принципи, които действат като обединяващ фактор между институциите, както и между самите институции и народите на Европа. Целта е да бъде изградена общност от европейски граждани, защитена от хомогенно равнище на гаранции и базирана на конкретно

европейско гражданство. В крайна сметка мнозина¹ подчертават значението не само на законодателните органи, но и на юристите – особено академичната общност и съдиите, към които бих добавил и практикуващите юристи – в изграждането на европейското право на XXI век и съответно в процеса на европейска правна интеграция.

Най-същественят „конституционен принос“ на съдилищата към процеса на европейска интеграция се състои в изграждането на *ius commune*, постигнато чрез компактна мрежа от общи принципи, които не се припокриват с националните права, а ги допълват чрез интеграция и асимилация, вливайки се в материята на основните права.

Смятам, че можем да заявим, че общите принципи и основните права са в основата на продължаващия процес на европейска интеграция.

По този начин се създава двупосочна връзка между европейските съдилища, от една страна, и националните съдилища, от друга, която изгражда връзка между правните системи. А – както ще стане ясно – и между самите национални съдилища.

2. Какви са механизмите, които подпомагат този диалог – макар че бих предпочел да го нарека взаимодействие – между европейските съдилища и националните, в частност конституционните съдилища? Моят анализ е ясно обусловен от гледната точка на италианската конституционна система и съдебната практика на италианския Конституционен съд.

Връзката между италианския Конституционен съд и европейските съдилища (както и отношенията между тях и „обикновените“ съдилища, особено върховните) в рамките на италианската правна система придобива все по-сложна структура. Разбираемо е, че тази структура не може да се смята за лишена от напрежение, тъй като всички тези съдилища действат в частично припокриващи се сфери и обслужват частично припокриващи се групи от населението, а европейските съдилища се характеризират с конституционни традиции, които могат да се различават значително.

Относими в случая са конституционните разпоредби на чл. 11, съгласно който Италия „при равни условия с другите държави се съгласява на ограничения на суверенитета, необходими за система, която гарантира мир и справедливост между народите“; както и на чл. 117, ал. 1², по силата на който законодателната власт е задължена да спазва не само Конституцията, но и „ограниченията, про-

¹ Van Caenegem, *European Law in the Past and the Future*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002.

² Приет с конституционната реформа от 2001 г.

изтичащи от правото на Европейския съюз и от международните задължения³.

Ще разгледам най-напред връзката на националната правна система с Европейската конвенция за правата на човека, а след това – с правната система на Европейския съюз.

3. Що се отнася до Европейската конвенция, италианският Конституционен съд в Решения № 348 и № 349 от 2007 г. очертава ясен и по същество непроменен във времето модел за връзката между правната система на Конвенцията и вътрешния конституционен ред. След като изключва възможността за неприлагане на национални закони, които противоречат на Конвенцията, Съдът, на основание на чл. 117, ал. 1 квалифицира разпоредбите на Конвенцията (както са тълкувани от Европейския съд по правата на човека) като „междинни норми“ (*norme interposte*), т.е. норми, които служат като отправна точка за конституционен контрол на националното законодателство. С други думи, национални закони, които нарушават Конвенцията, могат да бъдат обявени за противоконституционни поради нарушение на международните задължения, посочени в чл. 117 от Конституцията.

Тук са необходими две уточнения. Първо, нормите на Конвенцията следва да се тълкуват в светлината на дългогодишната практика на ЕСПЧ (Решение № 49/2015). Второ, Конституционният съд си запазва правото да оценява съвместимостта на Конвенцията не само с основните принципи и права, но и с разпоредбите на Конституцията (Решение № 348/2007).

Посочената по-горе съдебна практика изглежда предлага добре балансиран компромис между защитата на прерогативите на ЕСПЧ и на Конвенцията, от една страна, и централизирания режим на конституционен контрол, от друга. Всъщност националният съд може да приеме, че разпоредбите на Конвенцията са включени във вътрешния правен ред. Взаимоотношенията между съдилищата ще се осъществяват най-ефективно ако Европейският съд признава свободата на преценка на държавите, особено в сфери, в които не съществуват добре утвърдени общи традиции, като същевременно гарантира минималния кръг от основни права. От друга страна националните съдилища ще могат да се съобразяват с общите конституционни традиции, които са се развили в рамките на националните системи и са признати от Европейския съд.

³ Виж също чл. 10 от Конституцията.

4. Връзката между националната правна система и правния ред на ЕС е по-сложна. Ще се ограничи до припомняне на най-значимите етапи

В Решение № 170/1984 Съдът постановява, че когато едновременно възникват въпрос за съответствие с Конституцията и въпрос за съвместимостта на национална разпоредба с правото на ЕС, приоритет безусловно трябва да се даде на последното, евентуално след отправяне на преюдициално запитване. Това води до неприлагане на национални закони, които са в противоречие с правото на ЕС. В тази рамка обикновените съдилища са задължени, в пряк диалог със Съда на Европейския съюз (СЕС) и без намеса на Конституционния съд, да оценяват съвместимостта на националните разпоредби с правото на ЕС. Този подход се прилагаше към правото на ЕС с пряко действие, като същевременно се оставяше по-голяма възможност за централизиран конституционен контрол (чрез чл. 11 от Конституцията) в случаите, когато националното право противоречи на разпоредби на ЕС, които нямат директен ефект. Тази рамка остана практически непроменена в продължение на повече от тридесет години.

Въпреки това съдебната практика на Конституционния съд постепенно се разви. Нека разгледаме как.

– Първо, от гледна точка на установяването на диалог с правната система на ЕС и Съда на Европейския съюз, Конституционният съд, отклонявайки се от първоначалния си подход, постанови, че сам може да отправи преюдициално запитване към Съда на Европейския съюз⁴. Например в скорошното си Определение № 21/2025 относно солидарните вноски върху извънредни печалби, наложени на енергийните дружества, Съдът намери за уместно да попита Съда на Европейския съюз дали националната разпоредба е съвместима с регламент на ЕС.

– Годината 2017 отбеляза повратна точка. В Решение № 269 Конституционният съд потвърждава, че когато национална норма противоречи както на Конституцията, така и на Хартата на основните права на Европейския съюз, именно Конституционният съд трябва да се намеси, за да отмени противоконституционната разпоредба с ефект *erga omnes*. Това не засяга правомощията на обикновените

⁴ За първи път Съдът реши да сезира Съда на ЕС с преюдициално запитване в производство за конституционен контрол по пряка жалба (Определение № 103/2008), а впоследствие и в инцидентно производство (Определение № 207/2013). Оттогава Съдът е сезирал Съда на ЕС осем пъти, седем от които в хода на инцидентни производства.

съдилища да не прилагат разпоредби, които са признати за противоконституционни. Струва ми се, че намерението на Съда не е да се конкурира със Съда на ЕС, а по-скоро да насърчи диалога между двете висши съдилища, а не само между СЕС и обикновените национални съдилища.

В Решение № 20/2019, като изрично продължава по пътя, очертан в Решение № 269/2017, Конституционният съд допълва своята аргументация, като разширява конституционния контрол не само върху нарушения на Хартата на основните права на Европейския съюз, но и върху нарушения на принципите на въпросната директива на ЕС, която признава като имаща еквивалентен „конституционен ранг“. Освен това той облекчава тежестта на правомощието на съдилищата да не прилагат дадени норми, като потвърждава – също с Определение № 117/2019 – продължаващото задължение на обикновените съдилища да не прилагат национални норми, които са несъвместими с правото на ЕС⁵.

В Решение № 20/2019⁶ Съдът подчертава, че защитата, предоставяна от двете съдилища, създава „свкупност от правни средства за защита“, чиято цел е да се повиши ефективността както на правото на ЕС, така и на националната конституция. Освен това обикновените съдилища са свободни да избират кой път да следват, за да гарантират ефективността на правото на ЕС.

Тази концепция е окончателно потвърдена в Решение № 15/2024, в което Съдът изглежда прави допълнителни стъпки към утвърждаване на съвместимото действие на националните и европейските правни средства за защита. С позоваване на по-ранни възможности – а именно (незадължителния, но препоръчителен) път на подаване на конституционни жалби при твърдени нарушения на правото на ЕС – бе потвърдено следното:

а) предвиденият път се отнася не само до нарушения на Договорите и Хартата на основните права на ЕС, но и до актове на вторичното право на ЕС, по-специално до самоизпълними директиви;

б) трябва да е налице нарушение на конституционна разпоредба, в допълнение към нарушението на нормите на ЕС (Хартата и директивите); всъщност в такъв случай обявяването на противоконституционност обхваща както чл. 3 от Конституцията, така и съответното право на ЕС;

⁵ Същият подход е приет в Решения № 11 и № 44 от 2020 г.

⁶ Също и в Решения № 63 и № 117 от същата година.

с) това обаче не засяга правомощието – или по-скоро задължението – да не се прилага национално законодателство, което е не-съвместимо с правото на ЕС^{7,8}.

В Решение № 181/2024 Конституционният съд потвърждава, че в случаите на т.нар. двойна преюдициалност (*doppia pregiudizialità*), т.е. когато дадена национална разпоредба противоречи както на националното конституционно право, така и на правото на ЕС, съдилищата могат или да не приложат разпоредбата (евентуално след сезиране на Съда на ЕС), или да повдигнат въпрос пред Конституционния съд. Последният вариант обаче изисква въпросът да има „конституционно измерение“ (*tono costituzionale*), което означава, че трябва да е свързан с интереси или принципи от конституционен ранг. Такава връзка често се открива в принципите на равенство и недискриминация.

Непосредственото и изрично приложение на изискването за „конституционно измерение“ се наблюдава и в Решения № 1 и № 7 от 2025 г.

В Решение № 1, което се отнася до конституционособразността на национална разпоредба, обвързваща достъпа до помощи за обществено жилище с най-малко десет години пребиваване в Италия, с позоваване на Директива 2003/109/ЕО, „конституционното изме-

⁷ В Решение № 15 достигането до тези заключения – и развитието на съответната доктринална рамка – стана възможно благодарение на структурата на антидискриминационните производства, залегнали в основата на двата случая, разгледани в решението. Тази структура позволи както неприлагането на националното законодателство, което е в противоречие с правото на ЕС в конкретния случай, така и (с по същество бъдеща насоченост) сезирането на Конституционния съд с цел отмяна на това законодателство с действие *erga omnes*.

⁸ Очевидно подобен подход би изисквал преосмисляне – може би дори ненужно що се отнася до обезпечителни производства – на практика на Конституционния съд относно въпроса за релевантността, в по-гъвкав смисъл. По този въпрос виж **S. BARBARESCHI**, «*L'ordinato funzionamento delle fonti interne*» e il «*concorso*» degli strumenti di tutela dei diritti. *Considerazioni sulla sentenza n. 15 del 2024*, in *Nomos. Le attualità del diritto*, No 2, 2024, особено стр. 11 и сл. По-специално BARBARESCHI (стр. 13) твърди: „От наша гледна точка разширяването на съвместното използване на неприлагането и конституционния контрол, в случаи извън антидискриминационни производства, може преди всичко да бъде осъществено по съдебен път, чрез идентифициране на ново „последствие“ от материалноправния подход, въведен през 2017 г., който би могъл да доведе до пълно пренебрегване на конкретната приложимост на оспорваните законови разпоредби“. За допълнителен коментар относно решението виж също **L. TOMASI**, *Diretta applicazione del diritto UE e incidente di costituzionalità nel giudizio antidiscriminatorio: la sentenza n. 15 del 2024 della Corte costituzionale*, in *Lavoro Diritti Europa*, No 2, 2024.

рение“ е установено в принципа на равенство, залегнал в чл. 3 от Конституцията, на който се позовава и сезирацият съд.

В Решение № 7, което разглежда дело, свързано с конфискация на еквивалент на активи, използвани за извършване на престъпления, „конституционното измерение“ е установено в нарушение на конституционните разпоредби, установяващи принципа на пропорционалност, както и на чл. 49, ал. 3 и чл. 17 от Хартата на основните права на ЕС, като последната е в сила във вътрешната правна система на основание на чл. 11 и 117, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд уважава искането за противоконституционност и на двете основания.

Особен случай представлява Решение № 31/2025, което разглежда конституционносъобразността на схемата за базов доход (*reddito di cittadinanza*) – финансова помощ, вече отменена, която по националното право се предоставяше само на лица, пребиваващи в Италия най-малко десет години. СЕС вече се беше произнесъл относно несъвместимостта на изискването за пребиваване с правото на ЕС по преюдициално запитване, отправено от редовния съд в Неапол, основано на предположението, че базовият доход представлява социално благо. Тази класификация обаче беше отхвърлена неколккратно от Конституционния съд, дори преди Съдът на ЕС да се произнесе по нея. В Решение № 31 Конституционният съд постанови, че правната класификация на базовия доход е от компетентността на националните съдилища, по-специално Конституционния съд и Касационния съд. Той заключи, че базовият доход не е просто мярка за издръжка, предоставяна на нуждаещи се лица, а по-скоро инструмент на активната политика на пазара на труда, който е част от „план за социално приобщаване“. Съдът прие, че изискването за десетгодишно пребиваване е непропорционално, но че все пак е необходима определена териториална връзка, и определи подходящ праг от пет години пребиваване, приложим по еднакъв начин за италиански граждани, граждани на ЕС и дългосрочно пребиваващи.

5. Заключение: диалогът между националните конституционни съдилища и диалогът между националните съдилища и европейските съдилища

Започвайки с Решение № 269/2017, Конституционният съд, от една страна, утвърждава ролята си при оценката на съответствието с Конституцията на вътрешни разпоредби, които са в противоречие и с правото на ЕС, а от друга страна, участва пряко в диалог със Съда на ЕС с цел осигуряване на еднаквото прилагане на правото на ЕС в рамките на националната правна система.

Постепенно се оформя комбинирана система от правни средства за защита, годна да гарантира върховенството на правото на ЕС – както чрез неприлагане на противоречащите национални разпоредби от страна на обикновените съдилища, така и чрез обявяване на противоконституционност на вътрешноправни норми, които нарушават както европейското право, така и конституционни принципи или норми.

Предстои да се види дали и в каква степен ще бъде доразвита най-новата съдебна практика на италианския конституционен съд. Например моделът, възприет в Решение № 15/2024 – съчетаващ неприлагането и повдигането на конституционен въпрос в рамките на едно и също производство, първоначално разработен в контекста на антидискриминационни дела – би могъл да намери приложение и в други хипотези. Например в производство по обезпечителни мерки съдът би могъл да не приложи националната разпоредба на фазата на обезпечаването и да отправи преюдициално конституционно запитване с оглед на производството по същество.

Към настоящия момент можем да заключим, че даден въпрос може да бъде отправен към Конституционния съд:

а) когато националното законодателство е несъвместимо както с Конституцията, така и с Хартата на основните права на ЕС или друг правен акт на ЕС, дори когато е пряко приложимо;

б) при условие, че въпросът има „конституционно измерение“, т.е. включва принципи или права с конституционен ранг.

Следва да се направи едно заключително наблюдение. Диалогът между националните висши съдилища, и в частност конституционните съдилища, и европейските съдилища е от съществено значение за създаването, поддържането и развитието на европейско правно пространство, което може да служи като плодородна основа за насърчаване на процеса на европейска интеграция.

Наред с този „вертикален“ диалог – подкрепен от собствени институционални инструменти, позволяващи подобно взаимодействие – аз съм твърдо убеден в необходимостта от „горизонтален“ диалог между националните конституционни съдилища, който може да се култивира само чрез познаване на съдебната практика на другите и би могъл да проправи пътя към споделени традиции – традиции, които Съдът на ЕС и Европейският съд по правата на човека могат да признаят като общи конституционни традиции. По този начин конституционните съдилища ще могат да допринесат за процеса на европейска интеграция, насърчавайки съвместното съществуване на вътрешни, наднационални и международни правни средства за защита на основните права, гарантирани от сближаващи се правни системи.

КОНСТИТУЦИОННАТА ЮРИСДИКЦИЯ И ОГРОМНОТО РАЗШИРЯВАНЕ ОТ СЕС НА ОБХВАТА И ВЪЗДЕЙСТВИЕТО НА ПРАВОТО НА ЕС

Атанас Семов

Започвам с една лична констатация, която не ангажира друго: доколкото съществува, диалогът между Съда на ЕС (СЕС) и националните конституционни юрисдикции е недостатъчен, с елементи на незачитане на някои виждания – и от едната, и от другата страна. Тук ще си позволя да споделя разсъждения относно отсъствието на диалог между Съда на ЕС и националните конституционни юрисдикции само по толкова чувствителната тема, като приложното поле на правото на ЕС.

Несъмнено въпросът за приложното поле на правото на ЕС е съществен преди всичко за съдебните юрисдикции. Същият въпрос обаче стои все по-очевидно и пред конституционните юрисдикции и води до въпроса необходимо ли е и възможно ли е те да се противопоставят на вече сякаш безграничното разширяване от Съда на ЕС на обхвата на правото на ЕС и на неговото въздействие в правните системи на държавите-членки.

Известна е формулата за диалога между Съда на ЕС и националните съдилища, включващ и диалог с националните конституционни юрисдикции. Смяя да мисля обаче, че особено по въпросите за обхвата на правото на ЕС такъв диалог просто отсъства...

Вече имаме десетки примери за налаганото от СЕС разбиране, че **рамките на предоставената на ЕС компетентност не са граница на действието – и въздействието** – на правото на ЕС. Съдът налага правни последици в наглед вътрешни за една ДЧ ситуации: от съюзни правни норми, които уреждат някои аспекти на една материя, той извлича правни последици и за неуредени аспекти на същата материя или дори за други материи.

Генералният адвокат Джулиане Кокот обаче изрично говори за „**граници на контрола на Съда**“¹.

¹ В Заклеченията си по българското дело **CJUE**, 14. 12. 2021, *Pancharevo*, C-490/20, т. 21.

СЕС от своя страна последователно налага разбирането, че *правото на ЕС може да въздейства дори върху материя, в които ЕС няма компетентност: „фактът, че материята попада в компетентността на държавата не променя положението, че в уредени от правото на ЕС ситуации националните правила трябва да бъдат съобразени с него“².*

Такива ситуации определям като **наглед изцяло вътрешни ситуации**.

I. СЕС установява връзка с правото на ЕС дори в ситуации без трансграничен елемент/ осъществено движение поради последиците на гражданството на ЕС

В последното десетилетие Съдът постигна **значително ограничаване на разбирането за изцяло вътрешни ситуации**.

Според него **в някои случаи държавите-членки действат „в обхвата на правото на ЕС“ дори ако „в конкретния случай липсва трансграничен елемент“** (в частност осъществено движение) – т. е. и в ситуации, наглед изцяло вътрешни! „Има много особени ситуации, в които **правото на ЕС поражда определени правни последици**., въпреки че вторичното право относно правото на пребиваване на граждани на трети страни не се прилага и засегнатият гражданин на ЕС не е упражнил свобода на движение“³.

Наглед изцяло вътрешните ситуации „имат общата черта, че **макар да са уредени от законодателство, което, априори, е в компетентността на държавите-членки**, в частност законодателството относно правото на влизане и пребиваване на граждани на трети страни извън обхвата на разпоредбите на вторичното право, което предвижда определени условия за придобиването на такова право,

² „The fact that a matter falls **within the competence of the Member States** does not alter the fact that, in situations covered by European Union law, the national rules concerned must have due regard to the latter“ – CJUE, 2. 3. 2010, *Rottmann*, C-135/08, т. 41.

³ .../T/here are **very specific situations** in which, despite the fact that the secondary law on the right of residence of third-country nationals does not apply and the Union citizen concerned has not made use of his freedom of movement“ – CJUE, 13. 9. 2016, *CS*, C-304/14, т. 29.

Виж аналогично в CJUE, 8. 3. 2011, *Ruiz Zambrano*, C-34/09, т. 43 и 44; CJUE, 15. 11. 2011, *Dereci*, C-256/11, т. 66 и 67; CJUE, 8. 11. 2012, *Iida*, C-40/11, т. 71; CJUE, 8. 5. 2013, *Ymeraga*, C-87/12, т. 36; CJUE, 10. 10. 2013, *Aloka et Moudoulou*, C-86/12, т. 32.

те все пак имат пряка връзка със свободата на движение и пребиваване на гражданите на ЕС, което не позволява правото на влизане и пребиваване да бъде отказано на тези граждани в държавата-членка, в която пребивават, така че да не се застраши тази свобода⁴.

По **българското дело Панчарево** СЕС „припомня“ и че всеки гражданин на ЕС – **дори и този, който никога не се е възползвал от правото на свободно движение**⁵ – може да се позовава на свързаните с това качество права, **включително – в дадени случаи – пред своята ДЧ по произход.**

II. Примери за неограничено установяване на връзка с правото на ЕС на друго основание

Според СЕС **в изцяло вътрешна ситуация, всички елементи на която са в границите на една-единствена държава-членка**, връзка с правото на ЕС ще има (респ. преюдициално запитване би било допустимо) ако граждани, установени в друга държава-членка, са били или са заинтересувани⁶ (!) от прилагането на тази национална разпоредба.

1. Дори когато в конкретната ситуация няма никакъв трансграничен елемент, потенциалната възможност в съща ситуация да попаднат **правни субекти от друга ДЧ** (респ. срещу тях да се прилагат същите вътрешни правни норми) поставя ситуацията в приложното поле на правото на ЕС. Напр. „...въпреки че преките данъ-

⁴ The apparently internal situations „...have the common feature that, **although they are governed by legislation which falls, a priori, within the competence of the Member States**, namely legislation on the right of entry and residence of third-country nationals **outside the scope of provisions of secondary legislation** which provide for the grant of such a right under certain conditions, **they nonetheless have an intrinsic connection** with the freedom of movement and residence of a Union citizen, which prevents the right of entry and residence being refused to those nationals in the Member State of residence of that citizen, in order not to interfere with that freedom“ – CJUE, 13. 9. 2016, *Rendón Marín*, C-165/14, т. 74-81 и 85 и CJUE, CS, C-304/14, т. 29-33, 36 и 48.

⁵ „.../W/ho have never made use of their right to freedom of movement...“ – CJUE, 14. 12. 2021, *Pancharevo*, C-490/20, т. 42.

⁶ „.../N/ationals established in other Member State **have been or are interested...**“ – CJUE, 5. 12. 2013, *Venturini*, C-159-161/12, т. 25. Виж също CJUE, 1. 6. 2010, *Blanco Pérez et Chao Gómez*, C-570/07 et C-571/07, т. 40.

ци са в компетентност на държавите-членки, те все пак трябва да упражняват своите компетенции в съответствие с правото на ЕС⁷.

2. Съдът на ЕС установява връзка с правото на ЕС на конкретна ситуация, в която **всички факти са вътрешни за държавата, дори само поради възможността конкретната вътрешна правна норма (някога...) да се приложи и по отношение на отношения с трансграничен елемент**⁸.

3. Друг път Съдът на ЕС установява връзка с правото на ЕС **единствено поради това, че приложимите вътрешни правни норми препращат към правото на ЕС или се позовават на него**: „Правото на ЕС е направено приложимо от вътрешното право чрез препращане в него към съдържанието на съюзни разпоредби“⁹.

Много показателно е българското дело *Aurubis Bulgaria*, където СЕС приема, че „тези митнически разпоредби от правото на ЕС са приложими към спора само по силата на българското право“¹⁰.

По унгарското дело *Allianz Hungária Biztosító et a.* „...Съдът постоянно поддържа, че има юрисдикция да се произнася преюдициално по въпроси относно правото на ЕС в ситуации, в които националните съдилища определят фактите за оставащи извън прекия обхват на правото на ЕС, но **съюзните разпоредби са направени приложими именно от вътрешното право**, което приема по отношение на вътрешни ситуации същия подход, какъвто е предвиден в правото на ЕС. При тези обстоятелства очевидно е в интерес на ЕС, за да се осигури с оглед на възможни бъдещи различия в тълкуването, еднообразно тълкуване на разпоредби или концепции, заимствани от правото на ЕС, **независимо от условията, при които ще се прилагат** (виж в този смисъл, *inter alia*, Joined Cases C-297/88 and C-197/89 *Dzodzi* [1990] ECR I-3763, p. 37; Case C-28/95 *Leur-Bloem* [1997] ECR I-4161, p. 27 and 32; Case C-1/99 *Kofisa Italia* [2001] ECR I-207, p. 32; Case C-217/05 *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de*

⁷ „.../A/though direct taxation falls within the competence of the Member States, they must none the less exercise that competence consistently with EU law...“ – CJUE, 22. 10. 2014, *Blanco et Fabretti*, C-344/13 и C-367/13, т. 24.

⁸ Виж напр. CJUE, 15. 11. 2016, *Ullens de Schooten*, C-268/15.

⁹ „EU law had been rendered applicable by domestic law due to a renvoi made by that law to the content of those provisions“ – CJUE, 21. 12. 2011, *Cicala*, C-482/10, т. 17. Виж също: CJCE, 5. 12. 2000, *Guimont*, C-448/98; CJCE, 17. 7. 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, т. 25; CJCE, 11. 1. 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, т. 30-32.

¹⁰ „/...T/hose EU customs rules are applicable to this dispute only by virtue of Bulgarian law...“ – CJUE, 31. 3. 2011, *Aurubis Bulgaria AD*, C-546/09, т. 23. Виж също CJCE, 11. 1. 2001, *Kofisa Italia*, C-1/99, т. 30-32.

Servicio [2006] ECR I-11987, p. 19; Case C-280/06 *ETI and Others* [2007] ECR I-10893, p. 21; Case C-352/08 *Modehuis A. Zwijnenburg* [2010] ECR I-4303, p. 33; and Case C-603/10 *Pelati* [2012] ECR, p. 18)¹¹ – т.е. независимо дали става дума за изцяло вътрешна ситуация или не.

4. По българско дело от 2022 г. LB v Smetna palata na Republika Bulgaria СЕС прие, че отправеното запитване е допустимо, тъй като макар да се отнася до ситуация, която очевидно е извън изрично очертаните граници на приложното поле на релевиращия съюзен правен акт, „договорът не е извън обхвата на тази директива“¹². **Е какъв е тогава смисълът на изричното очертаване (в негови разпоредби!) на приложното поле на един съюзен правен акт, ако то може да бъде разширявано неограничено**¹³?

5. Други примери за връзката с правото на ЕС в материи на запазена вътрешна компетентност на държавите-членки

5.1. Дори по отношение на материята на преките данъци: „Въпреки че ...преките данъци като такива не попадат в обхвата на Общността, запазената власт на държавите-членки все пак трябва да се упражнява в съответствие с общностното право...“¹⁴.

¹¹ „The Court has repeatedly held that it has jurisdiction to give preliminary rulings on questions concerning European Union law **in situations where the facts of the cases being considered by the national courts were outside the direct scope of European Union law** but where those provisions had been rendered applicable by domestic law, which adopted, for internal situations, the same approach as that provided for under European Union law. In those circumstances, it is clearly **in the interest of the European Union** that, in order to forestall future differences of interpretation, provisions or concepts taken from European Union law should be interpreted uniformly, **irrespective of the circumstances in which they are to apply**“ – CJEU, 14. 3. 2013, *Allianz Hungária Biztosító et al.*, C-32/11, т. 20.

Виж също CJCE, 18. 10. 1990, *Dzodzi*, C-297/88 и C-197/89, т. 36, 37 и 41; CJCE, 17. 12. 1998, *IP*, C-2/97, т. 59; CJCE, 11. 12. 2007, *Eti et al.*, C-280/06, т. 21-22; CJCE, 17. 7. 1997, *Leur-Bloem*, C-28/95, т. 27 и 32 и CJCE, 14. 12. 2006, *Confederación Española de Empresarios de Estaciones de Servicio*, C-217/05, т. 19 и по-късно CJUE, 20. 5. 2010, *Modehuis A. Zwijnenburg*, C-352/08, т. 33 и CJUE, 18. 10. 2012, *Pelati*, C-603/10, т. 18.

¹² „.../T/hat contract does not fall within the scope of that directive – CJUE, 31. 3. 2022, *LB v Smetna palata na Republika Bulgaria*, C-195/21, т. 42.

¹³ Виж също и българските дела CJUE, 10. 11. 2022, *DELTA STROY 2003*, C-203/21, т. 28 и CJUE, 27. 10. 2022, *'S.V.' OOD*, C-485/21, т. 18.

¹⁴ „Although /.../ direct taxation does not as such fall within the purview of the Community, the powers retained by the Member States must nevertheless be exercised consistently with Community law“ – CJCE, 14. 2. 1995, *Schumacker*,

5.2. Дори по отношение на толкова пряко свързани с въпроса за суверенитета въпроси (а не само в запазена компетентност на ДЧ), като режима на придобиването и изгубването на избирателни права, СЕС налага съюзни последици, поради връзката им – макар и само в някои ситуации – с уредени от правото на ЕС отношения¹⁵. По българско дело СЕС наложи **приложимост на норми от правото на ЕС относно личните данни дори по отношение на национални парламентарни избори**¹⁶.

5.3. И още относно: правилата за брака¹⁷, придобиването или загубването на националното гражданство¹⁸, социалното осигуряване¹⁹, общественото здраве²⁰, образованието²¹ и редица други.

5.4. По знаково френско дело Съдът на ЕС даде особено ярък пример за изключително широкия обхват на Правото на ЕС – не просто извън всякакви компетенции на ЕС, но и в материя особено чувствителна и поради това единствената изрично *прогласена от Учредителните договори (УД) като запазена (изключителна) компетентност на държавите-членки: националната сигурност (чл. 4, § 2 ДЕС): „...според постоянната практика на Съда, макар държавите-членки да определят своите съществени интереси в сигурността и приемат подходящи мерки за осигуряване на своята вътрешна или външна сигурност, простият факт, че национална мярка е била приета за целите на защитата на националната сигурност, не може да направи правото на ЕС неприложимо и да освободи държавите-членки от задълженията им по това право*“²².

C-279/93, т. 21. Виж също CJCE, 12. 7. 2005, Schempp, C-403/03, т. 19 и CJCE, 12. 12. 2002, De Groot, C-385/00, т. 75.

¹⁵ CJCE, 12. 9. 2006, Espagne c/ Royaume-Uni (Gibraltar), C-145/04, т. 78 и CJUE, 5. 10. 2010, McB, C-400/10 PPU.

¹⁶ CJUE, 20. 12. 2022, Koalitsia „Demokraticzna Bulgaria – Obedinenie“, C-306/21.

¹⁷ CJCE, 7. 1. 2004, KB, C-117/01, т. 30-34 и особено знаково в CJUE, 5. 6. 2018, Coman et al., C-673/16, т. 31;

¹⁸ CJUE, 2. 3. 2010, Rottmann, C-135/08, т. 41.

¹⁹ CJCE, 28. 4. 1998, Kohll, C-158/96, т. 17 и 19.

²⁰ CJCE, 16. 5. 2006, Watts, C-372/04, т. 92.

²¹ CJCE, 11. 9. 2007, Schwarz, C-76/05, т. 70; CJCE, 23. 10. 2007, Morgan, C-11/06, т. 24; CJCE, 11. 9. 2008, Commission c/ Allemagne, C-141/07, т. 23 и 25.

²² „/According to the Court’s settled case-law, although it is for the Member States to define their essential security interests and to adopt appropriate measures to ensure their internal and external security, the mere fact that a national measure has been taken for the purpose of protecting national security cannot render EU law inapplicable and exempt the Member States from their obligation to comply with that law“ – CJUE, 6. 10. 2020, La Quadrature du Net

5.5. Знаково е произнасянето (и всъщност празнотата в мотивите) на СЕС по унгарското дело *Berlington Hungary*: „Сезиращият съд по същество пита до каква степен засяга отговора фактът, че националното законодателство /.../ засяга материя, попадаща в компетентността на държавите-членки“²³.

Всъщност това е централният въпрос, на който е посветено моето изложение.

И отговорът на СЕС изглежда е... „в никаква степен“: „...**фактът, че националното законодателство /.../ се отнася за материя в компетентност на държавите-членки, не за засяга отговорите на въпросите, повдигнати от сезиращия съд**“²⁴.

„...Държавите-членки трябва да упражняват своите компетенции в съответствие с правото на ЕС и в частност с основните свободи, предоставени с Договора, които се прилагат към ситуации като тези в главните производства, които попадат в обхвата на правото на ЕС“²⁵.

Дали обаче това е достатъчно?... Дали не е необходимо Съдът поне да мотивира ясно и изчерпателно какво налага преодоляване на границите на предоставената компетентност на ЕС и въздействие (а нерядко и преки правни последици от) на съюзни правни норми в ситуации/материи, които са в запазена компетентност на държавите?

Нали „по силата на принципа на предоставена компетентност **Съюзът действа единствено в границите на компетентност**, която ДЧ са му предоставили с Договорите“ (чл. 5, § 2 от ДЕС)?! Какъв е смисълът на чл. 4, § 1 от ДЕС, прогласяващ, че „*всички области на*

e.a. contre Premier ministre e.a., C-511/18 и *French Data Network*, C-512/18 и C-520/18, т. 99.

Виж аналогично в: **CJUE**, 21. 12. 2011, *N. S.*, C-411/10 и 493/10 и по-рано **CJUE**, 4. 6. 2013, *ZZ*, C-300/11, т. 38; **CJUE**, 20. 3. 2018, *Commission c/ Autriche (Imprimerie d'État)*, C-187/16, т. 75-76 и **CJUE**, 2. 4. 2020, *Commission c/ Pologne, Hongrie et République tchèque (Mécanisme temporaire de relocalisation de demandeurs de protection internationale)*, C-715/17, C-718/17 и C-719/17, т. 143 и 170.

²³ .../T/he referring court asks, in essence, **to what extent the fact that national legislation /.../ concerns an area falling within the competence of the Member States** affects the answers to...“ other questions – **CJUE**, 11. 6. 2015, *Berlington Hungary*, C-98/14, т. 111.

²⁴ *...T/he fact that national legislation /.../ concerns an area falling within the competence of the Member States does not affect the answers to the questions raised by the referring court.* – пак там, т. 115 и т. 7 от диспозитива!

²⁵ „.../T/he Member States must exercise their competences consistently with EU law and, in particular, the fundamental freedoms guaranteed in the Treaty, which apply to situations such as those at issue in the main proceedings, which fall within the scope of EU law“ – пак там, т. 112.

компетентност, които не са предоставени на Съюза в Договорите, принадлежат на държавите-членки“?

И нали самият СЕС неведнъж прогласи, че „правото на ЕС трябва да се тълкува в пределите на предоставената му компетентност“?

6. Накрая:

„Макар че по принцип наказателното законодателство и наказателнопроцесуалните норми са в компетентността на държавите-членки, от постоянната практика (на самия СЕС – б. м.) следва, че правото на ЕС налага ограничения на тази компетентност“²⁶.

Знаем добре и че СЕС включи в обхвата и под въздействието на правото на ЕС дори националните устройствени за съдебната система закони (материя в запазена национална компетентност). Съдът прогласява, че „...макар организацията на правосъдието в държавите-членки да е в компетентност на тези държави-членки, от тях все пак се изисква при упражняването на тази компетентност да се съобразяват със своите задължения, произтичащи от правото на ЕС“²⁷. „Същото се прилага по отношение на дисциплинарната отговорност на съдиите при неизпълнение на решения на националния конституционен съд“²⁸.

Всички познаваме добре и делото *Commission européenne c/ République de Pologne*²⁹, по което Унгария встъпи като страна в подкрепа на Полша.

Неизбежен обаче ми изглежда вече въпросът: ***има ли каквито и да било граници обхватът на правото на ЕС – респ. компетентността на СЕС?***

²⁶ CJCE, 24. 11. 1998, *Bickel et Franz*, C-274/96, т. 17.

²⁷ „/...A/though the organisation of justice in the Member States falls within the competence of those Member States, they are nonetheless required, when exercising that competence, to comply with their obligations deriving from EU law (judgment of 18 May 2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' and Others*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 and C-397/19, EU:C:2021:393, paragraph 111 and the case-law cited)“.

²⁸ „The same applies vis-à-vis the disciplinary liability of judges for failure to comply with the decisions of the national constitutional court“ – CJUE, 21. 12. 2021, *SC Euro Box Promotion SRL*, C-357/19 et a, т. 133 и CJUE, 18. 5. 2021, *Asociația 'Forumul Judecătorilor din România' et a.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-355/19 и C-397/19, т. 111 и цитираната там практика.

²⁹ CJUE, 24. 6. 2019, *Commission européenne c/ République de Pologne*, C-619/18.

Заклучение

Мисля, че дори само тези примери – а има още много! – са достатъчни, за да се запитаме дали СЕС отиде далеч. Може би дори твърде далеч...

В крайна сметка големият въпрос пред националните конституционни юрисдикции е необходимо ли е и възможно ли е те да се противопоставят на това вече сякаш безгранично разширяване на обхвата на правото на ЕС и на неговото въздействие в правните системи на държавите-членки.

Според мен едно от възможните средства е утвърждаването на защитата на националната конституционна идентичност – прогласена в чл. 4, § 2 от ДЕС – като **един от основните принципи на ЕС** и закрепването в Устава на СЕС на *изискване винаги, когато пред него бъде поставен въпрос за националната конституционна идентичност, да поисква становище от конституционната юрисдикция на засегнатата държава.*

ТРЕТА ЧАСТ

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ В ЮРИСПРУДЕНЦИЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ В СЪДЕБНАТА ПРАКТИКА НА ИТАЛИАНСКИЯ КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Масимо Лучани

1. Въведение

Преди да бъде разгледана практиката на италианския Конституционен съд, следва да бъдат изяснени двете словосъчетания „свобода на изразяване на мнение“ и „политически плурализъм“), които формират първата част от заглавието на настоящия доклад.

Италианската конституция не споменава изрично „свобода на изразяване на мнение“; тя по-скоро съдържа „свобода на изразяване на мисълта“ (чл. 21, ал. 1 от Конституцията постановява, че „[в] всеки има право свободно да изразява мисълта си чрез реч, писмено или чрез всякаква друга форма на разпространение“). Двете словосъчетания могат да се смятат за еквивалентни и не съвпадат със „свободата на съвестта“. Докато последната се отнася до статичен елемент – *състояние на духа* – първите се отнасят до динамичен елемент, до *дейност*, състояща се в изразяване на мисълта. Това разграничение е важно: свободата на съвестта е особено ценена в предмодерната традиция, която се фокусира върху „вътрешния форум“, докато свободата на изразяване е ценена от модерната секуларизирана мисъл, която се е отказала от контрол над „вътрешния форум“ (оставен на религиозните власти) и се занимава единствено с „външния форум“. Тази разлика освен това не е лишена от практически последици: докато гаранциите, свързани със свободата на съвестта, имат по същество отрицателен характер (например правото да се позоваваме на свободата на съвестта, когато публичните власти изискват осъществяването на конкретно поведение), гаранциите, свързани със свободата на изразяване, имат и положителен характер (като например задължението на публичните власти да направят възможно нейното фактическо упражняване). Българската конституция изглежда възприема различен подход (чл. 37, ал. 1, първо изречение постановява, че „[с]вободата на съвестта, свободата на мисълта и изборът на вероизповедание и на религиозни или

атеистични възгледи са ненакърними“), но трябва да се имат предвид и разпоредбите, наред с други, на чл. 40 (относно свободата на печата) и чл. 41 (признаващ правото да се получава и разпространява информация).

Що се отнася до политическия плурализъм, най-напред трябва да се отбележи, че „плуралистично общество“ не е просто „множествено (плурално) общество“. Последното словосъчетание първоначално е използвано, за да опише състоянието на определени колониални системи, в които чуждестранната експлоатация е съпътствана от политика на невмешателство в местните обичаи и традиции¹. По-късно то започва да се използва в по-общ смисъл за всички общества, характеризиращи се с „многообразие на потребностите, произтичащи от социалната структура“². Следователно всяко дори минимално комплексно общество, в което съществуват различни убеждения и стремежи, е „плурално“. За разлика от това едно общество е „плуралистично“ само когато: а) признава множественост от групи, натоварени със задачата да посредничат между индивида и обществото; б) притежава характеристиките на това, което Робърт Дал нарича „полиархия“, в която „гражданството обхваща относително голяма част от пълнолетното население и правата на гражданството включват възможността за противопоставяне и отстраняване от власт на висшите държавни служители чрез избори“³; в) признава, както вече е отбелязал Келзен⁴, етичския релативизъм – не в смисъл на забрана индивидите частно да изповядват етически абсолютистки убеждения (което би нарушило свободата на съвестта), а в смисъл, че подобен абсолютизъм не може да определя публичното поведение дотолкова, че да отказва диалог с различни гледни точки; г) не се задоволява с обикновена толерантност, тъй като не просто *уважава* многообразието, а го *цени*⁵.

Ето защо, когато чл. 11, ал. 1 от Конституцията на Република България гласи, че „[п]олитическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм“, това е твърдение с широкообхватно значение, което е в съответствие точно с тази концепция за многообразието.

¹ F. GROSS, *Toleration and Pluralism*, Il Politico, 1985, 188 ff.; Id., *Limits and Limitations of Pluralism*, Il Politico, 1986, 220.

² F. RIMOLI, *Pluralismo e valori costituzionali. I paradossi dell'integrazione democratica*, Turin, Giappichelli, 1999, 2; Id., *Pluralismo*, in: *Enc. giur.*, vol. VI, Rome, Istituto della Enciclopedia Italiana, 1997, 2.

³ R. DAHL, *Democracy and its Critics*, New Haven, Yale Univ. Press, 1989, 220.

⁴ See H. KELSEN, *Vom Wesen und Wert der Demokratie*, Tübingen, Mohr, 1929.

⁵ G. SARTORI, *Pluralismo, multiculturalismo e estranei. Saggio sulla società multietnica*, Milan, Rizzoli, 2000, 19.

2. Връзката между свободата на изразяване на мнение и политическия плурализъм

Предвид изложеното дотук, очевидно е, че в рамките на една демократична система свободата на изразяване на мнение и политическият плурализъм са взаимно преплетени: без плурализъм няма демокрация, а без свобода на изразяване на мнение няма плурализъм. Тази взаимозависимост отдавна е призната в практиката на италианския Конституционен съд: неговите многобройни решения относно свободата на информация последователно се основават на разбирането, че между свободата на изразяване, свободата на информация, плурализма и демокрацията съществува еднозначно съответствие. Както Томас И. Емерсън отбелязва преди десетилетия, „правото на всички членове на обществото да формират свои собствени убеждения и свободно да ги споделят с другите трябва да се разглежда като основен принцип на демократично организираното общество“⁶.

Италианската конституция не рисува образа на една просто толерантна демокрация; тя очертава плуралистична демокрация – такава, която разглежда разнообразието от мнения, ценности и начини на живот като форма на културно богатство. Конституцията поставя също така медиацията и нейните субекти в самото ядро на плурализма. С други думи, плурализмът е замислен като социална структура и практика, в която различни организирани групи посредничат между сферите на желанията и волята на индивида и тези на обществото. Именно поради това Конституцията отказва да концентрира суверенитета в един-единствен властови център и предпочита да го разпределя чрез „баланс между конституираните власти, (...) всички с равна сила“⁷. Последната тема – а именно равновесието между властите – излиза далеч извън рамките на настоящия доклад. Затова нека ограничим обсъждането до практиката на Конституционния съд, свързана с първия аспект, т.е. с връзката между свободата на изразяване на мнение и плурализма.

⁶ T. I. EMERSON, *Toward a General Theory of the First Amendment*, New York, Faculty Scholarship Series, 1963, 883.

⁷ M. FIORAVANTI, *Stato costituzionale in trasformazione*, Modena, Mucchi, 2021, 19.

3. Общи положения относно свободата на изразяване на мнение в съдебната практика на италианския Конституционен съд

Още в Решение № 9/1965 Конституционният съд включва свободата на изразяване сред ненакърнимите права и я свързва с демократичната система: „свободата на изразяване на мисълта е сред основните свободи, провъзгласени и защитени от нашата Конституция, една от онези (...), които най-добре характеризират действащия в държавата режим, тъй като тя е условие за съществуването и развитието на живота на страната във всички негови културни, политически и социални измерения“. Последващата съдебна практика е в пълно съответствие с това становище: Решение № 84/1969 определя свободата на изразяване като „крайтъгълен камък на демократичния ред“; Решение № 172/1972 постановява, че свободното изразяване на мисълта е „основа на демокрацията“; Решение № 199/1972 отбелязва по-специално, че „демократичната държава (...) не само допуска критика към съществуващите институции, но и действително се подхранва от нея, за да осигури, чрез свободен обмен на идеи, своето приспособяване към промените в общественото съзнание“. В Решение № 106/1975 свободата на изразяване е определена като „стълб на демократичния режим, гарантиран от Конституцията“ (виж също Решение № 126/1985). Решение № 112/1993 постановява, че чл. 21 от Конституцията „поставя тази свобода сред първостепенните ценности“ и добавя, че „основополагащите принципи на формата на държавно устройство, очертана от Конституцията, (...) целят нашата демокрация да се основава на свободно обществено мнение и да може да се развива чрез равноправния принос на всички към формирането на общата воля“ (в същия смисъл Решения № 155/2002 и № 206/2019). Решение № 29/1996 постановява, че информацията представлява „не толкова предмет, колкото „предварително условие“ за прилагането на принципите, присъщи на една демократична държава“ (в същия смисъл Решения № 348/1990, № 312/2003 и № 206/2019). В Решение № 155/2002 Съдът подчертава необходимостта от постигане на „конституционния императив“, че „правото на информация“, защитено съгласно чл. 21 от Конституцията, трябва да бъде определено и характеризирано от плурализъм на източниците, от които могат да се черпят знания и новини – като по този начин се дава възможност на гражданите да правят информирани оценки, докато са изложени на различни политически и културни гледни точки – от обективност и безпристрастност на предоставяната информация, както и от пъл-

нота, точност и непрекъснатост на информационната дейност“. Това становище е утвърдено чрез последователна поредица от решения, достигаща своята кулминация в Решение № 138/1985, което съдържа особено предизвикателното определение на свободата на изразяване като „може би най-висшето“ от конституционните права.

Връзката между свободата на изразяване, плурализма и демокрацията следователно е безспорна. Две скорошни решения относно държавните субсидии за издателска дейност и радио- и телевизионно разпространение допълнително подчертават тази връзка.

Решение № 206/2019 постановява, че държавните субсидии за печата не са конституционно задължителни, но необходимостта от тях може да възникне съгласно „чл. 3, ал. 2 от Конституцията, който изисква премахването на „пречките от икономически или социален характер, които ограничават свободата и равенството на гражданите, като по този начин възпрепятстват пълното развитие на човешката личност и ефективното участие на всички работници в политическата, икономическата и социалната организация на страната“. Решението констатира, че в конкретния разглеждан от Съда случай такива субсидии не следва да бъдат предоставяни, поради факта, че „такава необходимост не съществува, тъй като правните гаранции, които защитават медийния плурализъм и функционирането на пазара, са достатъчни за гарантиране на тази ценност, така че защитата на оспорваното основно право не изисква намесата на държавата чрез предоставяне на финансови облаги“. По този начин Съдът изяснява, че плурализмът, когато е необходимо, трябва да бъде не само признат, но и конкретно подкрепен чрез действия на държавата.

Решение № 44/2025, разглеждащо системата на държавни субсидии за местни радио- и телевизионни оператори, потвърждава, че „този Съд е обвързал медийния плурализъм с чл. 21 от Конституцията и с демократичния характер на самата Република“. То потвърждава разграничението между вътрешен и външен плурализъм; постановява, че защитата на външния плурализъм изисква „създаване на условия за свободен достъп до пазара, заедно с регулиране, предназначено да предотврати концентрацията на собствеността“; и отбелязва, че „настоящата местна информационна система се характеризира (...) не с дефицит на телевизионни оператори, както в миналото, а по-скоро с тяхното изобилие, дължащо се не само на относително ниската цена за създаване на такива оператори (Решения № 226/1974, № 202/1976 и № 826/1998), но най-вече на множеството канали, станали възможни благодарение на цифровите технологии“. Съдът също така отбелязва, че „информационната „екосистема“ е радикално променена и сега на всички нива

(местно, национално и глобално) се характеризира с премахване на техническите бариери пред разпространението на производители и доставчици на информация, както и с намаляване на икономическите разходи, свързани с тези дейности“. Съдът допълнително признава, че „в цялата екосистема наличието на информация и на разнообразни гледни точки се е увеличило значително благодарение на интернет“, който „позволява децентрализация на производството на информация, като дава възможност на всеки потребител да публикува и разпространява новини“; „улеснява увеличаването на броя, особено на местно ниво, на новинарските уебсайтове, които функционират без да поемат разходите, които преди са били свързани с откриването на телевизионна или радиостанция или с отпечатването на вестник“; и „разширява обхвата на съдържанието на традиционните медии, които често са лесно достъпни онлайн, тъй като се появяват в списъците с резултати, предоставяни от търсачките на отделните потребители, и се разпространяват чрез социалните медии (където могат лесно да се разпространяват чрез добре познатите механизми на тагване, споделяне и харесване)“.

Въпреки това Решение № 44/2025 отива отвъд признаване на разширяването на информационния плурализъм, като постановява, че „то е съпроводено от криза в качеството на информацията“ (отчасти поради „разпространението на дезинформация, реч на омразата, непроверени твърдения и поляризиращи мнения“). В резултат на това „настоящото предизвикателство в областта на информацията не е толкова по-нататъшното умножаване на вече многобройните гласове в публичната сфера, колкото опазването на качеството на самата информация“, особено от гледна точка на правото да бъдеш информиран, което трябва да съжителства с правото да информираш. Следователно качеството на информацията „може да бъде гарантирано чрез засилване ролята на журналистите, опериращи в медийни компании, които разполагат с достатъчна организационна и технологична инфраструктура за извършване на критична проверка на фактите, разследващи репортажи и анализи“.

Стойността на плурализма е толкова висока, че Конституционният съд е отменил няколко разпоредби, които по един или друг начин са го ограничавали. Достатъчно е да се посочат два примера.

Първият е Решение № 87/1966, с което е обявен за нищожен чл. 272, ал. 2 от Наказателния кодекс, забраняващ антинационалната пропаганда. Както е потвърдено в по-скорошното Решение № 243/2011, което подкрепя мотивите му, Съдът го обявява за противоконституционен, „като смята, че „националното чувство“ е единствено духовна концепция, която възниква и се развива във

вътрешната съвест на всеки индивид и следователно представлява част единствено от сферата на мисълта и идеалите. Следователно пропагандата, която не е насочена към подбуждане към насилие, нито е предназначена да обиди нацията или да подкопае задълженията на гражданите към родината или да застраши други конституционно защитени ценности, не би могла да бъде забранена, без това да представлява нарушение на свободата, гарантирана от чл. 21 от Конституцията“.

Вторият пример е Решение № 189/1987, с което са обявени за нищожни чл. 1 и 3 от Закон № 1085 от 24 юни 1929 г., тъй като забраняват издигането на чужди знамена без разрешението на „местните политически власти“. Това е разпоредба от фашистката епоха и Съдът я обявява за противоконституционна, като се аргументира, че „от 1929 г. насам значението на символите, емблемите и знамената се е променило значително“. Докато преди тези символи са изобразявали националния суверенитет като въплъщение на единна идеология, днес знамената „символично представят дадена страна, идентичността на конкретна държава и, в най-добрия случай, идеологията, приета и предлагана от мнозинството на нейния народ на международната сцена“. Тъй като държавата не е предназначена да „налага собствените си ценности“, „знамето служи единствено като идентифициращ символ на дадена държава и евентуално на различни, ясно определени идеали, възприети от нейния народ и следователно от нейния суверенитет“. В този контекст наказателното преследване за издигане на чужди знамена вече е загубило своя смисъл⁸.

Ясно е, че италианският Конституционен съд – подобно на Европейския съд по правата на човека (виж *Handyside v. United Kingdom*, решение от 7 декември 1976 г.) – възприема междинна позиция между, от една страна, като цяло индивидуалистичния американски модел (който акцентира върху значението на конкуренцията на идеи, т.е. *свободния пазар на идеи*) и, от друга страна, по-практичния немски модел, който подчертава социалната роля на медиите и тяхното значение за формирането на общественото мнение (*Bildung der öffentlichen Meinung*).

⁸ За повече информация за това дело, виж М. LUCIANI, *Articolo 12*, Rome, Carocci, 2018, 124 ff.

4. Плурализъм в системата на радио- и телевизионно разпространение

Преди появата на цифровото общество и развитието на социалните медии формирането на общественото мнение зависи предимно от радио- и телевизионното разпространение, което е от решаващо значение както за правото да информираш, така и за правото да бъдеш информиран, като и двете произтичат от свободата на изразяване, както последователно се потвърждава в конституционната съдебна практика⁹.

Именно върху този чувствителен сектор, разбираемо, се е фокусирала съдебната практика на Конституционния съд, макар че трябва да се има предвид, че политическият консенсус и начинът на живот се формират не само от телевизионните новини, но също – вероятно дори в по-голяма степен – от развлекателните програми.

В Италия Закон № 395 от 30 юни 1910 г. и Кралски указ № 1067 от 8 февруари 1923 г. запазват „за правителството“ и впоследствие „за държавата“ така наречените радиоуслуги за еднопосочно масово разпространение към неограничен брой получатели (*„servizi radioauditivi circolari“*). Скоро след това (с Кралски указ № 2191 от 14 декември 1924 г.) тези услуги са предоставени по силата на изключителна концесия на публично дружество URI (Unione Radiofonica Italiana), което впоследствие променя името си последователно на EIAR (Ente Italiano Audizioni Radiofoniche), после на RAI Radio Audizioni Italia, и накрая на RAI – Radiotelevisione Italiana.

В самото начало държавният монопол върху радио- и телевизионното разпространение се смята за съвместим с Конституцията. По-конкретно Решение № 59/1960 го обосновава с три аргумента: а) „фактическият недостиг на наличните „канални“ за радио- и телевизионно разпространение“, който предполага риск от частни олигополи; б) естеството на радио- и телевизионното разпространение като услуга от „*първостепенен общ интерес*“; в) по-голямата способност на държавата да осигури „обективна“ и „безпристрастна“ услуга.

Истински решаващият аргумент е първият, и не случайно той е повторен в последващата съдебна практика (започвайки с Решение № 49/1961): честотите са ограничен ресурс и като такъв имат висока стойност, което означава, че само най-богатите могат да си позволят разходите за тяхното използване. Поради това Съдът тогава

⁹ Решения № 105/1972, № 202/1976, № 148/1981, № 826/1988 и № 112/1993.

постановява, че тяхното използване трябва да бъде запазено, пряко или косвено, за държавата.

Именно поради тази причина обаче Съдът по-късно обявява за противоконституционен държавния монопол върху излъчването на чуждестранни програми (Решение № 225/1974) и върху кабелните излъчвания (Решение № 226/1974). Първите не използват честоти, предоставени на Италия по силата на международни споразумения, а вторите изобщо не използват радиочестотен спектър. Въпреки това във втория случай Съдът признава, че разходите за изграждане на национална кабелна мрежа за радио- и телевизионно разпространение биха били много високи, поради което обявява за противоконституционен само монопола върху местните кабелни излъчвания – отново с цел да се максимизира плурализма и да се предотврати превръщането на един ограничен ресурс в изключителна собственост на малцина.

Тези решения се отнасят до „външния плурализъм“, т.е. до наличието на множество участници на медийния пазар. Конституционният съд обаче скоро след това започва да разглежда и въпроса за „вътрешния плурализъм“, т.е. за разнообразието от гледни точки, идеи и гласове в рамките на обществената радио- и телевизионна услуга. От тази гледна точка, в Решение № 223/1974 (чието съдържание впоследствие е уточнено в Решение № 1/1976), Съдът приема, че държавният монопол може да бъде оправдан единствено ако гарантира независимост на обществената медия от изпълнителната власт, адекватен парламентарен контрол, безпристрастност на журналистите от обществените медии и условия за това възможно най-широк спектър от мнения да намерят израз в системата на общественото радио- и телевизионно разпространение.

В изпълнение на тези решения Парламентът приема Закон № 103/1975 с цел уреждане на материята, но реформата се оказва незадоволителна. Поради това с Решение № 202/1976 Конституционният съд обявява държавния монопол върху местното ефирно радио- и телевизионно разпространение за противоконституционен, докато държавният монопол на национално ниво остава в сила (както е потвърдено с Решение № 148/1981). И тук основната грижа на Съда е защитата както на външния, така и на вътрешния плурализъм.

През следващите години местните честоти де факто са заети от частни оператори, а по-късно, с Декрет-закон № 807 от 6 декември 1984 г. (превърнат от Парламента в Закон № 10 от 4 февруари 1985 г.), публично-частният дуопол в областта на радио- и телевизионното разпространение е правно признат – характеристика, която в продължение на години определя италианския медийен пейзаж. Тази

уредба е планирана като временна, в очакване на приемането на всеобхватно законодателство, което обаче така и не вижда бял свят. Предвид липсата на задоволителна законова регламентация Конституционният съд не разполага с широки възможности за намеса. Въпреки това, след редица решения с по-ограничено въздействие (Решения № 231/1985, № 35/1986, № 153/1987 и № 194/1987), в Решение № 826/1988 той потвърждава „основополагащата ценност на плурализма“ и отправя настойчив призив към Парламента да се намеси с приемането на обща нормативна уредба.

Такава уредба в крайна сметка е приета (Закон № 223 от 6 август 1990 г. „Регламентация на системата на общественото и частното радио- и телевизионно разпространение“) и стабилизира дуополта. Това решение обаче не е прието за задоволително от Конституционния съд, който намира за неадекватна структурата, състояща се единствено от дуализъм „обществено срещу частно“ (вж. Решение № 155/2002). По-късно е приет Законодателен декрет № 177 от 31 юли 2005 г. („Консолидиран закон за аудиовизуалните и радио медийни услуги“, все още в сила). Въпреки това секторът дълго време остава белязан от ясно изразена олигополна структура, която само частично е смекчена от значителните технологични иновации през последните години (като сателитни излъчвания, цифрово ефирно разпространение и „умни“ телевизори с възможност за интернет връзка).

5. Пресата

Друг ключов фактор е пресата.

Още в Решение № 18/1966 Конституционният съд подчертава „значението на пресата в обществения живот“, а последващата конституционна съдебна практика последователно потвърждава значимостта на тази медия (която обаче през последните години претърпява сериозна криза поради вече споменатите технологични трансформации). Така с Решение № 122/1970 се признава „значението на ролята на пресата в демократичния режим“; с Решение № 105/1972 пресата е определена като „традиционно и все още незаменимо средство за информиране на гражданите и следователно за формиране на информирано и осъзнато обществено мнение“; а според Решение № 172/1972 „пресата, разглеждана като съществен инструмент на тази свобода (т.е. на свободата на изразяване), трябва да бъде защитена от всякаква пряка или косвена заплаха или принуда“.

Освен това практиката на Конституционния съд последователно се намесва в този сектор в подкрепа на политическия и идеологически плурализъм. Например:

а) С цел разширяване на обхвата на защитата е прието разширително тълкуване на понятието „преса“: стенни вестници (Решение № 115/1957) и обществени плакати (Решение № 11/1974), включително предизборни плакати (Решение № 48/1964), се смятат за част от понятието печатни материали.

б) Съдът смята за съвместими с Конституцията както изискването за разрешение за упражняване на печатарската професия (Решение № 38/1961), така и задължението на разпространителите на вестници да бъдат вписани в специален публичен регистър (Решения № 33/1957 и № 163/1982), но само доколкото тези мерки засягат определени спомагателни икономически дейности, които не се отнасят пряко до разпространението на идеи.

в) Забраната за работа в неделя за журналисти вместо това е обявена за противоконституционна, тъй като е приета за пряко ограничение на свободата на информация (Решение № 105/1972).

г) Член 21, ал. 3 от Конституцията позволява изземване на печатни издания само в случаите, изрично предвидени в закона за пресата. Съдът уточнява, че „закон за пресата“ не трябва да бъде обект на стеснително тълкуване и да се разбира като конкретен нормативен акт, носещ формално това заглавие, а като всеки законодателен акт, уреждащ въпроси, свързани с пресата (Решения № 4/1972 и № 60/1976). Съдът допълва, че изземването „се прилага за целия тираж на всяко издание“ (Решение № 199/1972)¹⁰.

д) Член 21, ал. 2 от Конституцията гласи, че „[п]ресата не може да бъде подлагана на никакво разрешение или цензура“¹¹, а конституционната съдебна практика определя цензурата като „типичен инструмент на публичното право, чрез който държавните органи – и само те – упражняват властнически предварителен контрол над пресата чрез мярка, която включва преценка на изразяването на мисълта, възложена на публичната администрация“¹².

¹⁰ Следователно задължителното предоставяне на определен брой копия от печатни материали на административните власти не може да се разглежда като форма на изземване. Освен това, изземването „не се прилага за спомагателни дейности или за предмети, които са насочени към и служат за организиране, планиране, подготовка и производство на материали, за които се предполага, че са предназначени за публикуване“ (Решение № 38/1973).

¹¹ „Разрешението“ е еквивалентно на „цензура“ (Решение № 31/1957).

¹² Решение № 159/1970, но виж също Решения № 31/1957 и № 115/1957, № 44/1960, № 93/1972, № 92/1979 и № 1063/1988.

6. Ограничения на свободата на изразяване на мнение

Въпреки фундаменталното си значение в една демократична система, дори свободата на изразяване не може да се смята за безгранична. От една страна още в първото решение на Конституционния съд се посочва, че „понятието за ограничение е присъщо на понятието за право и в рамките на правната система различните правни сфери неизбежно трябва да се ограничават взаимно, за да могат да съществуват едновременно в рамките на едно организирано гражданско общество“. От друга страна, както е посочено в Решение № 85/2013 (и в по-скорошното Решение № 33/2021), нито едно конституционно право не може „да „тиранизира“ други правни интереси, признати и защитени от конституционното право“ (формулировка, която недвусмислено припомня мисленето на Шмит)¹³.

Съответно Конституционният съд признава за конституционни определени ограничения на свободата на изразяване, дори извън изричната разпоредба на чл. 21, ал. 6 от Конституцията¹⁴. На практика освен общото ограничение, произтичащо от обществения морал (*buon costume*), свободата на изразяване подлежи на поне следните ограничения: обществена сигурност (Решения № 1/1956 и № 65/1970); предотвратяване на престъпления (Решения № 1/1956, № 120/1957, № 121/1957, № 38/1961); обществено спокойствие (Решения № 33/1957, № 120/1957 и № 121/1957) и обществен ред (Решение № 38/1961); „спокойствие, почивка и достойнство на лицата; безопасност на движението по пътищата; защита на паметниците, градската естетика и ландшафт“ (Решение № 138/1985); обществен ред (Решения № 120/1957, № 19/1962, № 25/1965, № 87/1966, № 199/1972, № 15/1973, № 210/1976, № 138/1985 и № 112/1993); предотвратяване на възстановяването на фашистката партия (Решения № 1/1957 и № 74/1958); правораздаване (Решения № 25/1965, № 18/1966, № 1/1981, № 18/1981 и № 196/1987); държавна сигурност (ограничена с Решение № 25/1965 до „защита на съществуването, целостта, единството, независимостта, мира, военната и гражданската отбрана на държавата“); защита на непълнолетните (Решения № 9/1965, № 25/1965 и № 16/1981), достойнство и доброто име на личността (най-скоро в Решение № 104/2024),

¹³ C. SCHMITT, *Die Tyrannei der Werte. Überlegungen eines Juristen zur Wert-Philosophie*, 3rd ed., Berlin, Duncker & Humblot, 2011 (първото издание е частно отпечатано през 1960 г., докато първото публично отпечатано издание датира от 1967 г.).

¹⁴ Забраняват се публикации, представления и други изяви, които нарушават обществения морал.

включително на обвиняемите в наказателни производства (Решение № 18/1966); демократичния метод (Решение № 87/1966); икономическия ред (Решение № 87/1966) и публичната икономика (Решения № 123/1976 и № 73/1983); правото върху собственото изображение (Решения № 122/1970, № 38/1973 и № 86/1974); безопасност на движението по пътищата, защита на паметниците, градската естетика и ландшафт (Решения № 129/1970, № 89/1979 и № 138/1985); защита на родината (Решения № 16/1973 и № 31/1982); престиж на съдебната власт (Решение № 100/1981); престиж на правителството, съдебната власт и въоръжените сили (Решение № 20/1974); и религиозни чувства (Решение № 188/1975).

Очевидно е, че всички тези ограничения не са резултат от „изобретение“ на Съда или от въвеждане на репресивни разпоредби, произволно приети от Парламента¹⁵; напротив, те произтичат от систематичното тълкуване на Конституцията, което забранява разглеждането на свободата на изразяване изолирано от другите конституционни права и интереси. Във всеки случай Съдът остава верен на принципа на демократичния плурализъм, като посочва, че границите на зачитането на „общото морално чувство“ се отнасят „не само до това, което е общо между различните морални системи на нашето време, но и до разнообразието от етични концепции, които съжителстват в съвременното общество“ (Решение № 293/2000). Връзката между свободата на изразяване и политическия и идеологическия плурализъм остава много силна. В Определение № 132/2020 (последвано от Решение № 150/2021), относно наказанията лишаване от свобода на журналисти за нарушаване на правата на добра репутация на лицата (смятани за конституционни само при определени условия), Съдът лаконично отбелязва, че „[с]вободата на изразяване представлява – дори повече от право, провъзгласено от ЕКПЧ – основно право, признато като „съществено за свободата, гарантирана от Конституцията“ (Решение № 11/1968), „основа на демократичния ред“ (Решение № 84/1969) и „крайтъгълен камък на демокрацията в цялата правна система“ (Решение № 126/1985 и, наскоро, Решение № 206/2019)“.

Светът е дълбоко повлиян от технологичната революция и Конституционният съд признава тази промяна. Например той отбелязва, че мобилните телефони са вече повсеместно разпространени „във всяка сфера на професионалния, семейния и личния живот“, така че би било нереалистично да се твърди, че „свободата на ко-

¹⁵ В същия дух, M. MANETTI, *La libertà di manifestazione del pensiero*, in *I diritti costituzionali*, edited by R. Nania e P. Ridola, Turin, Giappichelli, 2006, vol. II, 2006, 796.

муникация, лишена от мобилна телефония, все още може да бъде адекватно гарантирана чрез алтернативни средства, като например стационарни телефони“ (Решение № 2/2023). Той също така признава, че комуникационният пейзаж е дълбоко трансформиран с появата на технологично напреднали инструменти (Решение № 170/2023). Съвременните заплахи са по-големи от тези в миналото, а злоупотребата със свободата на изразяване може сериозно да увреди репутацията на хората (Решение № 104/2024) и да възпрепятства правилното формиране на общественото мнение (Решение № 194/2024).¹⁶ Въпреки това демокрацията не може да си позволи да се страхува от свободата, която е в основата ѝ.

16 Това решение, както и гореспомнатото, са постановени в производства относно неподлежащите на съдебен контрол мнения, изразени от членовете на Парламента, съгласно член 68 от Конституцията.

СВОБОДА НА ИЗРАЗЯВАНЕ НА МНЕНИЕ И ПОЛИТИЧЕСКИ ПЛУРАЛИЗЪМ В ПРАКТИКАТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Невин Фети

Свободата на изразяване на мнение и политическият плурализъм имат основополагащо значение за демократичното общество. Те са условие за неговия напредък и са иманентно свързани с възможността на личността да се реализира в социалната реалност. Свободата на изразяване стои в основата на политическия плурализъм, на недопустимостта да се монополизира политическата, идеологическата и духовната сфера въобще. Без плурализъм и толерантност едно общество не може да бъде нито демократично, нито свободно.

Свободата на изразяване може да насърчава общественото развитие чрез художественото, академичното изразяване, разкриване на злоупотреби и най-разнообразни други форми. Свободното изразяване обаче може да има и „тъмна страна“, която да се използва за разпалване на вражда, подбуждане към насилие, накърняване на правата и доброто име на другото. Затова придържането към общочовешките ценности, каквито са равенството, справедливостта и търпимостта, може да ограничава регулативните възможности на държавата в редица сфери на общественения живот, без да ги изключва съвсем.

1. Конституционна правна уредба на свободата на изразяване и политическия плурализъм

Конституцията прогласява политическия плурализъм като принцип, върху който се основава политическият живот в Република България (чл. 11, ал. 1). При обсъждането на разпоредбата във Великото народно събрание¹ са направени предложения терминът „политически плурализъм“ да се замени с „многopартийност“. Възможно е да има многopартийност, но да няма различни политически ценности, както е възможно да има и политически възгледи, които не са институционализирани в партии, а в безпартийни хора с ясни политиче-

¹ Стенографски протокол от 148-ото заседание на VII Велико народно събрание от 11.06.1991 г.

ски схващания. Затова в Конституцията е възприет терминът „плюрализъм“ (от plural – лат., мн. число), който в политическата област изразява множество на възгледите, идеите и разбиранията за осъществяването на държавната власт, а не поставя акцент само върху партиите като сдружения на гражданите с изборителни права, които съдействат за формиране и изразяване на политическата им воля.

Политическият плюрализъм е същността на демократичната държава, в която решенията се вземат от мнозинството, но при гарантираната свобода на изразяване и съответно отчитане на различаващи се мнения. Общественият живот в България през 90-те години на XX век и преминаването от тоталитарна към демократична и правова държава несъмнено оправдават подхода на конституционния законодател да издигне политическия плюрализъм до нивото на конституционен принцип. Той е преграда, че политическа партия или идеология няма (повече) да бъде обявявана или утвърждавана за държавна, но и срещу монополизирането на разбирането за осъществяването на държавната власт.

Българската конституционна уредба гарантира свободата на изразяване на мнение сред основните права на гражданите. Съгласно чл. 39 от Конституцията всеки има право да изразява мнение и да го разпространява. Това право не може да се използва за накърняване на правата и доброто име на друго и за призоваване към насилствена промяна на конституционно установения ред, към извършване на престъпления, към разпалване на вражда или към насилие над личността. С прогласяването му конституционният законодател отчита и международните актове, по които Република България е страна към 1991 г. и по-конкретно чл. 19 от Международния пакт за граждански и политически права. Стремещът да се отстояват високите международни стандарти, които се отнасят до основните права, прозира и от съобразяването с Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, която все още е неподписана към онзи момент, но към която страната ни се присъединява през 1992 г.

Свободата на изразяване на мнение и политическият плюрализъм са дълбоко свързани. Свободата на изразяване на мнение обхваща в различните си проявления и политическата реч, както е открито в практиката на Европейския съд по правата на човека по прилагането на чл. 10 от Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Конституционният съд многократно е имал възможността да утвърждава значението и взаимната връзка между тях – както в тълкувателната си практика, така и при упражняване на правомощието си да се произнася по съответствието с Конституцията на законите и други актове на Народното събрание.

По този начин в конституционната юриспруденция са изяснявани съдържанието и допустимите ограничения на свободата на изразяване, функционалната ѝ връзка с други основни права, значението за фундаментите на демократичната държава, така също и конкретните проявления на тази свобода в дейността на парламента, в изборното законодателство, в медийната регулация, в балансите, насочени към гарантирането на личното достойнство и права.

2. Примери от практиката на Конституционния съд

В практиката на Конституционния съд се очертават ключови измерения на свободата на изразяване и политическия плурализъм, тъй като Съдът е имал повод както да тълкува свободата на изразяване на мнение като основно право, така и през принципа на политическия плурализъм да установява съответствието с Конституцията на закони и други актове на Народното събрание, свързани с медийната регулация, достъпа до информация и баланса с други основни права.

2.1. Свободата на изразяване на мнение и политическият плурализъм в тълкувателната практика

Централно място в темата за свободата на изразяване на мнение заема Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г., с което е дадено задължително тълкуване на разпоредбите, които установяват правото свободно да се изразява и разпространява мнение, свободата на печата и другите средства за масова информация и правото да се търси, получава и разпространява информация (чл. 39, 40 и 41 от Конституцията). Тези права стоят в основата на демократичния процес и съдействат за неговото функциониране както по отношение на демократичния способ за образуване на предвидените в Конституцията органи, така и за осъществяването на контрол върху тяхната дейност. Самата същност на правото свободно да се изразява и разпространява мнение има за предпоставка ценността на конкуренцията на идеи и противопоставянето на различни гледни точки. Изяснена е функционалната връзка между отделните права, като е прието, че те съставляват т. нар. „комуникационни права“. Тези права налагат държавата да се въздържа от намеса при тяхното упражняване, но нямат абсолютен характер. Ограничаването им е допустимо с цел охраната на други, също конституционно защитими права и интереси, и може да става единствено на основанията, предвидени в Конституцията. При налагането на тези ограничения органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт са длъжни да държат сметка за високата обществена значимост

на тези права. „Сред тези основания, възможността да се осъществи намеса в правото свободно да се изразява мнение, когато то се използва за накърняване на правата и доброто име на друго, е най-голяма, тъй като по този начин се охраняват честта и достойнството и доброто име на личността съгласно чл. 4, ал. 2 и чл. 32, ал. 1, изр. второ от Конституцията. Това конституционно ограничение не означава, че не може да бъде осъществявана публична критика, особено на политически фигури, държавни служители и държавни органи. Ограничението спрямо изказвания, които съставляват призови към разпадане на вражда, е основано на заложените в Конституцията ценности като търпимост, взаимно уважение, както и на забраната да се пропагандира омраза на расова, национална, етническа или религиозна основа. Това ограничение не отказва защита на многообразието от противопоставящи се едно на друго мнения. Самата същност на правото свободно да се изразява и разпространява мнение има за своя предпоставка ценността на конкуренцията на идеи и противопоставянето на различни гледни точки“ (Решение № 7/1996 г. по к. д. № 1/1996 г.).

От принципа на политическия плурализъм Конституционният съд аргументира, че националното единство не означава политическо единомислие. Президентът, който олицетворява единството на нацията, може да прави изявления и извършва действия с различно политическо съдържание (Решение № 25/1995 г. по к. д. № 27/1995 г.).

Политическият плурализъм намира проявление и като своеобразен критерий за баланса между конституционно установените органи при възложените им дейности и правомощия. „Създателите на Конституцията са имали стремежа да установят трайни демократични конституционни институции, които чрез действията си да утвърдят една нова по своята същност и организация държава, да гарантират необратимостта на демократичния процес и невъзможността той да бъде нарушаван. С тази цел са установени основните конституционни институции – Народно събрание, президент, вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт. /.../ Структурата, тяхното място в държавната йерархия, начина на формиране, основните правомощия и баланса между тях, определени от Великото Народно събрание, са гаранция за развитието на демократичния процес при осъществяване принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), правовата държава (чл. 4 от Конституцията) и не-

зависимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията)“ (Решение № 3/2003 г. по к. д. № 22/2002 г.).

Конституционният съд отнася политическия плурализъм към мандатността като механизъм за демократично конституиране, устройство и функциониране на държавните органи чрез предоставянето на определени правомощия за определен период от време. „Политическият плурализъм е свързан с осъществяването на държавната власт съобразно изразената свободно политическа воля и затова той е основна категория на демократичната държава. Член 11 от Конституцията подчертава неговото особено място сред принципите и изразява връзката между политическото и държавното изграждане на държавните органи и институции. Той е връзката на „свободното волеобразуване у народа към организираната държавност“, отразява политическото въздействие върху държавноправния живот и неговата организация и осигуряване на алтернативни решения и модели“ (Решение № 13/2010 г. по к. д. № 12/2010 г.).

В контекста на гаранциите за защита срещу възможни отклонения от правилата на демократичното управление Конституционният съд откроява и своето място. „Като основен закон Конституцията задава в правна форма параметрите, на които стъпва и се развива политическият живот у нас, а това предполага и въвеждане на вътрешни гаранции срещу произвола и злоупотребата с власт. Не само принципите, на които тя е стъпила и които са *condition sine qua non* за определянето ѝ като демократична конституция, между които принципът за разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), принципът за правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), принципът за политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията), но не в по-малка степен и установената в съответствие с тях система от конкретни норми, институции и механизми за упражняване на властта, всичко това е замислено и функционира именно с оглед преодоляването на подобна опасност. Своето значение в контекста на гаранциите за защита срещу възможни отклонения от правилата на демократичното управление има и Конституционният съд с отреденото му от Конституцията място в системата на държавната власт, с правомощията, които му предоставя, и процедурата, която му предписва да следва“ (Решение № 14/2013 г. по к. д. № 17/2013 г.).

2.2. Политическият плурализъм в дейността на Народното събрание

В редица свои решения Конституционният съд е имал повод да отчете значението на политическия плурализъм в дейността на На-

родното събрание като общопредставителния държавен орган. Несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава и отстъпление от плурализма представлява ограничаването на правото на народните представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания (Решение № 8/2010 г. по к. д. № 2/2010 г., Решение № 7/2024 г. по к. д. № 14/2023 г. и посочените в него други решения). Дори когато Народното събрание по изключение може да прибегва до приемане на закон на две гласувания в едно заседание (чл. 88, ал. 1, изр. 2 от Конституцията), плурализмът на мненията трябва да бъде осигурен.

До „диктатура на мнозинството“ и до ерозия на политическия плурализъм може да доведе въвеждането на разпоредба в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, с която се предвижда, че успешният вот на доверие, поискан от правителството, препятства възможността да се предложи вот на недоверие от една пета от народните представители на същото основание през следващите шест месеца. „Въведеният с чл. 89, ал. 3 от Конституцията шестмесечен възпиращ опозицията срок е проява на рационализирания парламентаризъм и е предназначен да осигури разумна парламентарна практика по приложението на вота на недоверие. В същото време той действа като защитен механизъм по отношение на правителството и стабилизира държавното управление в случаите на вече отхвърлено предложение за гласуване на недоверие на министър-председателя или на Министерския съвет. Конституционно недопустимо е с подобен срок да се блокира възможността за инициране на нов вот на недоверие посредством искане от правителството на вот на доверие. Шестмесечният предпазен срок е част от института „вот на недоверие“ и е приложим само за него“ (Решение № 6/2011 г. по к. д. № 3/2011 г.).

Конституционният съд е имал повод да разгледа политическия плурализъм и в контекста на промени в процедурата за избор на председател на регулаторен орган. „Когато се изменя законът, с който се определят условията за избираемост, това не трябва да води до ограничаване на плурализма на мненията и на възможностите в Народното събрание – всеки народен представител и парламентарна група да имат равна възможност да формират и изразят своята политическа воля. Правото на народните представители и парламентарни групи да внасят предложения за кандидатури за ръководител на държавен орган, каквато е КЕВР, не може да бъде засягано с процедурни правила, опорочаващи конституционноустановени основополагащи принципи на дейност на представителното учреждение“ (Решение № 8/2022 г. по к. д. № 4/2022 г.).

Интересен аспект дава разглеждането на свободата на изразяване през призмата на заемането на поста на председател или заместник-председател на Народното събрание. Конституционният съд приема, че независимо дали лицето прави изявление в лично качество, дали извършва или не конкретни действия по ръководство на дейността на парламента, това не променя статуса му във вътрешната организация на Народното събрание и отговорността, която трябва да носи за добре премерено и разумно преценено поведение, подпомагащо утвърждаването на авторитета на общонационалното представително учреждение (Решение № 16/2018 г. по к. д. № 4/2018 г.).

2.3. Политическият плурализъм и проявленията му в изборното законодателство

Очаквано многобройни са поводите Конституционният съд да разглежда проявленията на политическия плурализъм при оспорване на съответствието с Основния закон на разпоредби от изборни закони. За противоконституционна е обявена забрана за публикуване на резултати от допитвания до общественото мнение по повод изборите по-късно от 14 дни преди изборния ден, а за местни избори – 7 дни преди изборния ден (Решение № 4/1997 г. по к. д. № 29/1996 г.). От друга страна прекратяването на агитацията на политическите партии и лица 24 часа преди изборния ден представлява израз на балансирано регламентиране на упражняването на двете основни права – правото на свободен избор (свободната воля за избиране) и правото за изразяване.

Законова уредба, която предвижда разходите за отпечатването на бюлетините за гласуване да са за сметка на партиите, коалициите и независимите кандидати, нарушава Конституцията, защото въвеждането на обща икономическа тежест едва ли би затруднила някои от тях, но би лишила други от участие. „Според чл. 11, ал. 1 от Конституцията политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм. /.../ От друга страна, според чл. 11, ал. 3 от Конституцията партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Форум за тяхната реализация е текущият политически живот и основно парламентарните избори. От тази гледна точка пречка за изразяване волята на гражданите не може да бъде имущественото състояние на партиите. Не може да се говори за юридическо равенство на партийно участие в изборите чрез въвеждането на обща икономическа тежест, която едва ли би затруднила някои от

тях и би лишила други от участие в изборния процес.“ (Решение № 8/2001 г. по к. д. № 10/2001 г.).

Конституционният съд е обявил за противоконституционно въвеждането на по-висока избирателна бариера за коалициите (8 на сто) от тази за партиите (4 на сто). Освен с равенството в избирателното право, Съдът констатира противоречие и с принципа за политическия плурализъм, защото ограничението не сочи на приемлив баланс за представителството на гражданите в Народното събрание. „Равенството в правото на избор очевидно е нарушено. Законодателят е създал пречки за коалиционно мнозинство, а от тук и за коалиционно управление. С това той е нарушил не само изискването за равно избирателно право на чл. 10 от Конституцията, но и принципа, въведен с чл. 11, ал. 1 от нея, според който политическият живот в Република България се основава на политически плурализъм.“ (Решение № 1/2009 г. по к. д. № 5/2009 г.).

Макар да приема изборния депозит като конституционно допустим количествен ограничител на политическия плурализъм, имащ за задача да гарантира сериозност на участието в избори и да консолидира партийната система срещу „партии-раздробители“, Конституционният съд смята, че той трябва да бъде удържан в разумни граници, които са очертани от условията за неговото възстановяване (Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г., Решение № 8/2001 г. по к. д. № 10/2001 г.).

Конституционният съд обсъжда значението за политическия плурализъм на нормата за представителност в общинския съвет като орган на местното самоуправление. Колкото по-малко са общинските съветници, толкова по-голяма е вероятността в общинския съвет да попаднат само местните лидери на политическите партии и да се стигне до непроменяемост на състава. „[Н]амалването на представителния характер на общинските съвети в големите общини, без да е съпроводено с въвеждане на нова норма на представителност, е нарушение на конституционните принципи на демократичната държава и представителната демокрация (преамбюла, чл. 1, ал. 2 и чл. 2, ал. 1 от Конституцията) и на политическия плурализъм (чл. 11 от Конституцията).“ (Решение № 4/2011 г. по к. д. № 4/2011 г.).

В светлината на принципа на политическия плурализъм е преценено съответствието с Конституцията и на правилата за финансиране на политическите партии, като е прието, че при публичното финансиране чрез държавна субсидия едновременно се осигурява политическия плурализъм и се гарантират политическите права на личността. „Конституционно задължение на държавата е да създава условия за демократичен политически живот, основан върху принци-

па на политическия плурализъм. Имущественото състояние на партиите не може да се превръща в препятствие за изразяване политическата воля на гражданите.“ (Решение № 5/2021 г. по к. д. № 13/2019 г.)

Предоставянето на изходния код и документацията във връзка с машинното гласуване само на представители на партии и коалиции, получили над 4 на сто от действителните гласове на последните парламентарни избори, ограничава достъпа и възможността за се установи независим контрол върху всички етапи на изборния процес и представлява непропорционална намеса на държавата чрез законодателния орган в свободата на политическите убеждения и противоречи на политическия плурализъм. „Прозрачността на изборния процес е характеристика от съществено значение за изборите в едно демократично общество – единствено прозрачни и честни избори могат да осигурят необходимата демократична легитимност на управлението. /.../ Публичността при произвеждане на избори се основава на принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), който изисква упражняването на държавната власт да бъде съобразно свободно изразената политическа воля на суверена чрез избирателния корпус и затова той е основна категория на демократичната държава.“ (Решение № 9/2023 г. по к. д. № 4/2023 г.).

Конституционният съд разглежда политическия плурализъм и през призмата на възможността гражданите да упражняват правото си на глас не позитивно, а негативно – като не подкрепят нито един издигнат кандидат. С такова гласуване законът отчита отрицателното им отношение към политическите партии, което е форма на конституционно допустимо (без да е задължително) проявление на принципа на политическия плурализъм. „Възможността да се гласува по начин, демонстриращ несъгласие и отрицание на поддържаните от политическите партии и техните представители ценности и виждания, се вписва в конституционната рамка, гарантираща свободата на формиране и изразяване на политическата воля на гражданите.“ (Решение № 5/2025 г. по к. д. № 24/2024 г.).

2.4. Политическият плурализъм, свободата на изразяване на мнение и медийната регулация

Конституционният съд е имал повод да разгледа различните аспекти на връзката между свободата на изразяване на мнение, политическия плурализъм и ролята на средствата за масова информация в процеса на свободното им разпространение.

По повод законовата уредба на независимия специализиран орган, който регулира медийните услуги (тогава Национален съ-

вет за радио и телевизия, сега Съвет за електронни медии), Съдът приема, че политическият неутралитет при формирането му е важна конституционна гаранция за нормалното осъществяване на демократичния дискурс на основата на политическия плурализъм. „Политическият плурализъм е невъзможен там, където липсва равенство във възможностите за изразяване и обмен на идеи, възгледи и информация, за участие в нормален демократичен дискурс. Важна конституционна гаранция за нормалното осъществяване на демократичния дискурс на основата на политическия плурализъм е принципът на политическия неутралитет при формирането на независими органи. Този принцип е вътрешно присъщ на функционирането на политическия плурализъм. Той повелява да се изключи възможността една или повече политически сили да институционализират своето предимство в НСРТ, а чрез него и в ръководството на БНР и БНТ.“ (Решение № 21/1996 г. по к. д. № 19/1996 г.).

Наложено ограничение на частните радио- и телевизионни организации „да извършват от свое име политическа пропаганда“ също не намира опора в Конституцията. „От правна гледна точка нормата на чл. 39, ал. 1 от Конституцията гарантира правото за изразяване на мнение на „всеки“ без оглед на това дали е гражданин или юридическо лице (включително радио- и телевизионните организации). Доколкото това мнение може да се отнася до политически въпроси, то може да бъде разглеждано като политическа пропаганда, но конституционна забрана за това няма. Липсва забрана и за разясняването и разпространяването на определени политически идеи и възгледи чрез радиото и телевизията. Установяването на такава забрана чрез закон е абсурдно от гледна точка на конституционните принципи на политическия плурализъм – чл. 11 от Конституцията; ненакърнимостта на свободата на съвестта и на мисълта – чл. 37, ал. 1 от Конституцията; защита на лицата срещу преследване и ограничаване на правата им заради техните убеждения – чл. 38 от Конституцията; както и спрямо свободите и правата по чл. 39–41 от Конституцията. Ето защо за частните радио- и телевизионни организации ограничението в чл. 26 ЗРТ е противоконституционно.“ (Решение № 21/1996 г. по к. д. № 19/1996 г.). За публичноправни организации с общонационално значение, каквито са Българското национално радио и Българската национална телевизия, законодателното изключване на възможността от свое име да извършват политическа пропаганда е в обществен интерес от независимо и политически безпристрастно изпълнение на техните функции.

В практиката си Конституционният съд обявява за противоконституционна разпоредба, която гарантира ефирно време за изявление

ния до 5 минути два пъти месечно на представители на парламентарно представените партии и коалиции, тъй като нарушава произтичащия от политическия плурализъм принцип на равенство на политическите сили пред Конституцията. „Така се постига добре познатият тоталитарен резултат, при който всички български граждани плащат, за да бъдат убеждавани и индоктринирани само от една (или няколко) парламентарно представени политически сили.“ (Решение № 21/1996 г. по к. д. № 19/1996 г.).

От друга страна не е противоконституционно регламентирането на правото на обръщение по Българското национално радио и Българската национална телевизия на президента на републиката, председателя на Народното събрание, министър-председателя, главния прокурор и председателите на Конституционния съд, на Върховния административен съд и на Върховния касационен съд. Основният мотив в искането е бил, че няма политически плурализъм, тъй като и президентът, и председателят на Народното събрание, и министър-председателят са от една политическа сила. Това към онзи момент е вярно, но този аргумент е конюнктурен и трудно би могъл да обоснове противоконституционност, защото привилегията се основава не на партийна принадлежност или личностни качества, а на факта, че на тези лица законодателно е възложено да ръководят конституционно регламентираните държавни институции (Решение № 10/1999 г. по к. д. № 36/1998 г.).

По повод оспорване на решение на Народното събрание, с което е освободен главният (сега генерален) директор на Българската телеграфна агенция, Конституционният съд приема, че публичноправният акт, с който се извършват назначаването (избирането) и освобождаването, създава отношение, в което той е страна в това си качество. При осъществяването на държавна дейност важи задължението за неутралност. С оглед на свободата на мнение задължението за неутралност се отнася и за държавата като цяло, когато я регулира чрез законодателни, административни или съдебни средства, което означава, че не могат да се прилагат различни критерии спрямо съперничаещи си идеи (Решение № 15/1993 г. по к. д. № 17/1993 г.).

2.5. Свободата на изразяване, достъпът до информация и гарантирането на личните достойнство и права

Конституционният съд е имал повод да разглежда и ограниченията, които произтичат от не-абсолютния характер на свободата на изразяване на мнение. По повод оспорване на наказанията лишаване

не от свобода, налагани за престъпленията обида и клевета, Съдът е приел, че отговорността (наказателна и гражданска) за обида и клевета като средство за защита на честта, личното достойнство и доброто име представлява такова ограничение на правото на свобода на изразяване на мнения, което е допустимо от Конституцията. Конституционният съд може да преценява пропорционалността (съразмерността), свързана с определяне на границите, в които могат да се упражняват правата, и на пределите, в които се допуска ограничаването им. Упражнявайки такъв контрол, Съдът приема, че наказателната отговорност за обида и клевета не е в противоречие с изтъкнатото изискване за пропорционалност (Решение № 20/1998 г. по к. д. № 16/1998 г.).

По повод ограничения в правото на информация, които също могат да бъдат свързани със свободата на изразяване на мнение, Съдът приема, че доколкото не съществува конституционно защитено право на гражданите и юридическите лица на достъп до класифицирана информация, не съществува и право на достъп до регистъра, в който са описани материалите и документите, съдържащи класифицирана информация (Решение № 3/2002 г. по к. д. № 11/2002 г.).

Свободата на изразяване и балансирането ѝ със защитата на личните данни също е въпрос, обхванат в юриспруденцията на Конституционния съд. Предмет на оспорване е разпоредба от Закона за защита на личните данни, която установява неизчерпателен списък от критерии за преценка на този баланс. Според Съда законодателят преследва легитимна цел, но „установяването на критерии за балансиране, разработени в съдебната практика, в едно законово правило е в конфликт със самата същност на балансирането като прагматичен подход за разрешаване на колизии между основните права, целящ рационален, а не формално съобразен с правото изход. Освен това тези съдебно извлечени критерии не се следват от оспорената разпоредба прецизно, комбинирани са и с други изисквания“ (Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.). Конституционният съд приема в практиката си, че не е уместно да се въвеждат априорни виждания, а да се остави практиката сама да изработи свои критерии. „Конституционно допустимият предел (границата на ограничението) за законодателно навлизане в това основно право е неговото същностно съдържание – то не подлежи на политическо предоговаряне чрез текущо законодателство.“ (Решение № 8/2019 г. по к. д. № 4/2019 г.).

3. Вместо заключение

Натрупаната през годините практика на Конституционния съд, която с оглед на упражняваните правомощия е свързана с тълкуването на конституционната уредба и регулативните възможности на законодателната власт, трасира пътя, включително в нелекия процес на балансиране с другите конституционни ценности и основни права. Както посочва Джузепе Бранка², „[н]ие можем да разрушим ада, но не можем да съградим рая и чистилицето от неговите въглини, тъй като единствено парламентът може да направи това“. Безпристрастният защитник на ценностите в Основния закон може да противостои на противоконституционните опити за отстъпление от тях, но дали това е достатъчно?! Тук е мястото да откروим два диаметрални въпроса:

- от една страна, дали конституционните очертания са разумно поставени, за да обхванат новите участници в процеса (блогъри, влогъри, потребители на социални мрежи) и новите технологии за разпространение на идеите и информацията, които се обхващат от правната регулация;

- от друга страна, дали конституционната уредба е достатъчно конкретна, за да позволи адекватен отговор на недемократични тенденции, които ползват прикритието на свободата на изразяване, но за разпространение на невярна информация, базират се на манипулативни или измамни техники, целящи нарушаване на способността за вземане на информирано решение.

Свободният обмен на информация и идеи не е просто свободата да говорим, а преди всичко дълг да мислим и да отчитаме многопластовата природа на тази свобода.

² Председател на Конституционния съд на Италия в периода 1969–1971 г., цит. по **Близнашки, Г. (съст.)**, *Конституция на Република Италия*, Университетско издателство „Св. Климент Охридски“, 2024 г., стр. XXXI.

