



**Конституционен съд
на Република България**

Том VII

**КОНСТИТУЦИОННИ
ИЗСЛЕДВАНИЯ**

КОНСТИТУЦИОННИ ИЗСЛЕДВАНИЯ

Том VII

2025
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.



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

r.yankulova@constcourt.bg

 +359 2 940 23 08

© 2025 Конституционен съд на Република България

Университетско издателство „Св. Климент Охридски“

IN MEMORIAM

С дълбока тъга съобщаваме за кончината на професор Райнер Арнолд на 9 януари 2025 г. Професор Арнолд бе отдаден член на редакционната колегия на списанието на Конституционния съд на България. Неговата непоколебима преданост към върховенството на правото и човешкото достойнство вдъхнови безброй юристи по целия свят. Мъдростта и подкрепата на професор Райнер оказаха дълбоко влияние върху нашата редакционна колегия и ще продължат да вдъхновяват всички, които вярват в преобразяващата сила на правото.

Загубихме един силен глас в борбата за върховенство на правото.

Нека почива в мир.



Автори в том VII

Пиер НИУЛ

Съдия в Конституционния съд на Белгия от 18 април 2010 г.,
председател (франкофон) от 15 септември 2021 г.

Анита РОДИНА

Доктор по право,
съдия в Конституционния съд на Република Латвия

Христо ОРМАНДЖИЕВ

Доктор по право, доцент по Конституционно право във
Великотърновския университет „Св. Св. Кирил и Методий”

Матей АЧЕТО

Съдия и бивш председател на Конституционния съд на Република
Словения



СЪДЪРЖАНИЕ

РОЛЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД КАТО ЕВРОПЕЙСКИ СЪД –
ГЛЕДНАТА ТОЧКА НА БЕЛГИЯ

Пиер Ниул / 9

КОНСТИТУЦИОННА ЖАЛБА В ЛАТВИЯ – ПРОЦЕСУАЛНИ
ИЗИСКВАНИЯ И ТЯХНОТО ПРИЛАГАНЕ

Анита Родинан / 18

ЗА ПЪРВОТО ЗАСЕДАНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Христо Орманджиев / 39

ГОРДОСТ И ПРЕЦЕДЕНТ: ЗА СЪДЕБНОТО ТЪЛКУВАНЕ И ДИАЛОГА
В ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

Матей Ачето / 48

РОЛЯТА НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД КАТО ЕВРОПЕЙСКИ СЪД – ГЛЕДНАТА ТОЧКА НА БЕЛГИЯ

Пиер Ниул

Същността на моето изложение¹ е да формулирам – на основата на практиката на белгийския Конституционен съд във връзка с правото на ЕС – четири посоки за размисъл. Преди това е необходимо да очертая в основни линии мястото, което заема международното договорно право и по-специално европейското право в конституционния контрол в Белгия (I), както и да припомня накратко как Съдът започна и продължи да води устойчив диалог със Съда на ЕС (II).

I. Мястото на европейското право

Националните съдилища са изправени пред изобилие от текстове, гарантиращи правата на човека: националната Конституция, Европейската конвенция за правата на човека, Хартата на основните права на ЕС, Пактовете на ООН (казано накратко). Всичко това очевидно разкрива изключително богатство, но изисква и поне малко ред и методика, за да се избегне какофония.

Що се отнася до Белгия, трябва да припомним, че основната част от отношенията между белгийското и европейското право се изградиха чрез съдебната практика. Белгийската конституция не съдържа обща и изрична разпоредба относно съотношението между Конституцията, националното законодателство и правото на ЕС, като единствено чл. 34 се отнася до прехвърлянето на определени компетенции. Пред лицето на този конституционен вакуум, първо Касационният съд, с решение от 27 май 1971 г. (по дело, известно като *Franco-Suisse Le Ski*), призна примата над националното законодателство на норма от международното договорно право, която има директни последици във вътрешния правов ред. Това решение

¹ Това изложение е резюме на доклада на Пиер НИУЛ (Pierre NIHOUL) и Бернадет РЕНО (Bernadette RENAULD), озаглавен „Функциите на преюдициалното запитване: Практиката на белгийския Конституционен съд“, представен по време на учебния ден, проведен в Париж на 27 септември 2024 г. на тема „Използване на преюдициалното запитване от конституционните съдилища“, и публикуван в *Revue du Droit public*, 2025/2, стр. 170-178.

обосновава компетентността на всеки общ или административен съд да изключва прилагането на законодателни разпоредби, които противоречат на нормата на международното право. Последствието от тази съдебна практика е дифузен контрол за съответствие на законодателството с международното договорно право.

След това, в резултат на процеса на федерализация на Белгия, започнал през 1980 г., конституционният законодател създаде, извън съдебната власт, един съд, който по-късно ще стане конституционен. Този нов съд получи изключителна компетентност да се произнася по съответствието на законовите норми с основните конституционни права.

Резултатът от тази еволюция в два етапа е, че на равнището на органичния закон контролът за конституционностобразност не съвпада с контрола за съответствие на законите с международното право, докато в материята на основните права националното конституционно право и международното право се пресичат. Конфликтите са неизбежни. И въпросът е как тези два контрола могат да бъдат координирани.

Конституционният съд разви два подхода, които му позволяват да включи сред стандартите, които съблюдава (неговия блок на „конституционност“) нормите на международното право, включително цялото право на ЕС:

– *Подход на комбиниране* чрез принципа на равенство и недискриминация: Съдът се обявя за компетентен да контролира зачитането от страна на всеки законодател на което и да е основно конституционно или произтичащо от международните договори право, когато второто се разглежда в съчетание с нарушение на принципа на равенство;

– *Подход на неделимото цяло или на нормативното единство*, какъвто е случаят, когато конституционните права са гарантирани също, и по аналогичен начин, от една или повече разпоредби на приложимо в Белгия международно договорно право.

Към това се прибавя правилото – този път предвидено от законодателя – за приоритетност, наложено на съдилищата, разглеждащи делата по същество: освен при някои изключения (ясен акт или изяснен акт, *acte clair* или *acte éclairé*) общият или административният съд е длъжен да отправи преюдициално запитване до Конституционния съд относно конституционностобразността на законодателната разпоредба. И само след отрицателен отговор от страна на Конституционния съд съдията е компетентен да осъществи контрол за съвместимост на закона с аналогичната разпоредба от международното право.

Резултатът от това е, че Конституционният съд в крайна сметка вмъква контрола за съвместимост с международното право в контрола за конституционност.

По-специално по отношение на първичното право на ЕС Съдът взема предвид аналогичните права и свободи, прогласени в Хартата на основните права или в Учредителните договори. Така той включва четирите свободи на движение в икономическата свобода. Същото важи и за производното право – ако то прогласява право, аналогично на разпоредба от Конституцията, Съдът го включва в своя преглед на съответната конституционна разпоредба. Ако не, комбинира го с принципа на равенство и недискриминация.

II. Диалог с Европейския съд

Макар и Съдът да приема европейските норми за стандарти, които съблюдава, той отчита и живото право, т.е. практиките на Европейския съд по правата на човека и на Съда на ЕС, чиито решения широко споменава и цитира.

Данните за съдебната практика от последните седем години дават ясна илюстрация. Между 2018 и 2024 г. Съдът е постановил 1259 решения. В рамките на нормения контрол Съдът е включил в своя анализ в 462 решения разпоредби на КЗПЧОС и нейните протоколи, т.е. приблизително в 37% от делата. Хартата на основните права на ЕС е спомената в 151 решения, т.е. приблизително в 12% от делата. Практиката на ЕСПЧ е цитирана в 339 решения (почти 27% от делата), докато практика на Съда на ЕС присъства в 183 решения (над 14%).

И накрая, отварянето на белгийския Конституционен съд към европейското право е особено видно в големия брой преюдициални запитвания, отправени до Съда на ЕС. Към днешна дата Съдът е на правил това по 47 решения, задавайки 185 отделни въпроса както относно тълкуването, така и относно валидността на правото на ЕС.

Най-често това са запитвания относно тълкуването на производното право на ЕС (регламенти и директиви) във връзка с белгийско транспониращо законодателство. Било защото белгийското законодателство не изглежда в съответствие с производното право на ЕС, било защото производното право се нуждае от разяснение или тълкуване.

Конституционният съд отправя и въпроси относно валидността на правото на ЕС. Такъв е най-често случаят, когато белгийско транспониращо законодателство се оспорва пред Конституционния съд и се твърди, че производното законодателство на ЕС, транспонирано със съответния закон, нарушава по същия начин като транспонира-

щото го законодателство определени основни права. До днес Съдът е отправил 35 въпроса относно валидността на производното право на ЕС и съответствието му с определени разпоредби на Хартата на ЕС, 14 въпроса относно валидността му по отношение на ДФЕС и 2 по отношение на ДЕС.

Не бива обаче да оставаме с впечатлението, че Съдът системно отправя запитвания до Люксембург, когато се сблъсква с прилагането на правото на ЕС. В повечето решения, свързани с правото на ЕС, Конституционният съд не отправя преюдициални въпроси до Съда на ЕС. Той не нарушава по този начин задължението на съдилищата от последна инстанция за отправяне на преюдициално запитване. Възможно е в тези случаи Съдът се придържа чрез подробно мотивиране към строгите изисквания, изведени по делото *CILFIT*, а по-късно и по делото *Consortio* по отношение на тълкуването на правото на ЕС, както и към практиката по делото *Foto-Frost* по отношение на валидността на правото на ЕС. Видно е, че Конституционният съд се явява по този начин и съдия по правото на Съюза.

III. Четири посоки за размисъл

1. Първо, преюдициалното запитване играе роля за еволюцията и хармонизирането на тълкуването на основните права

Чрез този двоен инклузивен подход Конституционният съд успя да даде на конституционните гаранции, повечето от които не са променени от 1831 г., еволютивно и съвременно тълкуване, отчитайки по-специално новите социални, културни и екологични предизвикателства.

Инклузивният подход позволява на Съда и да приведе основните конституционни права в съответствие с по-съвременните права в Хартата, Договорите и производното право, като същевременно съблюдава примата на правото на ЕС и принципа на равенство пред това право.

В тази динамика преюдициалното запитване на Конституционния съд до Съда в Люксембург е черешката на тортата, елементът, който позволява да се завърши хармонизирането на съдебните практики, когато има съмнение относно тълкуването на дадена европейска правна норма или нейната валидност. То помага и за предотвратяване на конфликтите между конституционната и наднационалната съдебни практики.

2. Второ, преюдициалният диалог допринася да се гарантира, че транспонирането на правото на Съюза и по-специално на производното право във вътрешното право е извършено правилно, включително по отношение на неговото тълкуване и прилагане от националните съдилища

Като използва преюдициално запитване, когато пред него е повдигнат спор относно национална разпоредба, транспонираща производното право, Конституционният съд допринася за правилното прилагане на това право, което може, ако такъв е случаят, да доведе до санкциониране на вътрешното право за противоречие с европейското право.

Влиянието на Конституционния съд върху белгийските съдилища също играе важна роля по отношение на хармонизацията. И наистина, поведението на Конституционния съд води до това, че и други съдии започват да обръщат повече внимание на съответните норми на европейското право. Косвеният контрол през призмата на основните права, който Конституционният съд осъществява, от формална гледна точка няма силата на пресъдено нещо за общия или административния съд, тъй като този контрол се извършва в тази си рамка от гледна точка на нормите на европейското право, но поради специализацията на Съда в тази област той ще има де факто много по-голям авторитет. Когато се позовава на съответната европейска съдебна практика, Конституционният съд се ползва впрочем с още по-голям авторитет, тъй като въпросната съдебна практика е ефективно обвързваща за всеки национален съд.

Тази последица е особено видна в преюдициалните производства, в които Конституционният съд често служебно включва европейски правни норми в своя контрол, дори ако запитващият съд е формулирал преюдициалния въпрос само по отношение на контрола от гледна точка на конституционните разпоредби. Съдилищата по други дела не са задължени да отправят преюдициално запитване, ако приемат вече решеното от Конституционния съд. По този начин неговата съдебна практика оказва хармонизиращо влияние върху вътрешния правов ред.

3. Трето, преюдициалното запитване позволява на страните да заобиколят липсата на пряк достъп до Съда на Европейския съюз

Значителният брой преюдициални запитвания, отправени от Конституционния съд, се дължи, от една страна, на все по-голямата взаимосвързаност на националната и европейската правна система, но от друга страна може да се обясни и с това, че страните откриват в лицето на Конституционния съд и съд по правото на ЕС. Понякога те избират белгийския Конституционен съд в опит да предизвикат контрол от Съда на ЕС на норма от производното право на Съюза от гледна точка на първичното право на Съюза. Съчетанието на строгото задължение за висшите съдилища да отправят преюдициално запитване с по-гъвкавия достъп до правосъдие пред белгийския Конституционен съд, например за заинтересувани групи лица, всъщност е находчив начин за заобикаляне на липсата на пряк достъп до Съда на ЕС.

Добър пример за такъв „маньовър“ е делото *Test-Achat*. Директивата, забраняваща дискриминацията между мъжете и жените по отношение достъпа до стоки и услуги, съдържаше изключение за застрахователните договори. Белгийският законодател използва тази възможност, за да позволи на застрахователните компании да изискват от мъжете по-висока премия за застраховка живот с мотива, че жените имат средно малко по-дълга продължителност на живота. Центърът за защита на потребителите „Test-Achats“ оспори въпросната законова разпоредба пред Конституционния съд, но истинската цел на действието беше да се подложи разпоредбата от директивата на контрол от Съда на ЕС.

4. Четвърто, преюдициалният диалог позволява Съдът на ЕС да чуе гласа на националните конституционни съдилища, те да изразят евентуалното си несъгласие или да се опитат да му повлияят

Подходът на Конституционния съд допринася за установяване на диалог със Съда на ЕС, тъй като съдебният диалог се осъществява по-лесно, когато съдилищата говорят „на един и същ език“. Този диалог може да доведе до това едното или дори и двете съдилища да коригират съдебната си практика. Но да установиш дали промяната в практиката на Съда на ЕС е била вдъхновена от съдебната

практика на едно или няколко конституционни съдилища или други висши съдилища не е лесно.

В това отношение най-показателният случай отново се отнася до делото *Test-Achats*, което споменах. Показателен, защото според някои наблюдатели белгийският Конституционен съд е успял да повлияе на Съда на ЕС. Сезиран от Конституционния съд, Съдът на ЕС отсъди, че предвидената в директивата възможност нарушава чл. 21 и чл. 23 от Хартата, които забраняват всякаква дискриминация, основана на пола, и гарантират равенство между жените и мъжете във всички области. След това решение Конституционният съд отмени транспониращия закон.

Към това несъмнено можем да добавим и въпроса за запазването и достъпа до метаданни, по който Конституционният съд, както и други национални съдилища, многократно се е обръщал към Съда на ЕС, чиято практика се прецизира в няколко последователни решения. Бих добавил делото за ритуалното клане със зашеметяване, което позволи на Съда на ЕС да наложи жалони в други области, като носенето на ислямска забрадка например.

Диалогът обаче не трябва да е еднопосочен. Бих искал да подчертая два елемента на напрежение в това отношение.

1. Принципът на примат на правото на Съюза пред правото на държавите членки – принцип, който засяга и конституционните норми, както и принципът на ефективност на правото на Съюза, са в състояние да предизвикат известно напрежение между висшите съдилища. Ще цитирам два примера:

– Съдът на ЕС изведе от тези принципи, че при условие, че европейските мерки за хармонизация зачитат стандартите на основните права, гарантирани по-специално от Хартата на основните права, държавите членки нямат право да налагат по-високо ниво на защита от това, което произтича от производното право (Съд на ЕС, 26 февруари 2013 г., *Melloni*, C-399/11);

– Съдът на ЕС също така е извел от тези принципи възможността за оспорване на силата на пресъдено нещо на решение на конституционен съд (Съд на ЕС, 22 февруари 2022 г., *R. S.*, C-430-21).

2. Изграждането на Европейския съюз и непрекъснатото нарастващата интеграция на законодателствата на отделните държави членки води до феномен на универсализация – на ниво Европейски съюз – на стандартите за контрол на основните права и до риск от занижаване на критериите. Изправени пред този феномен, много конституционни съдилища в Европа се мобилизират около концепцията за „национална идентичност“, за да се предпазят от всяко

смятано за твърде сериозно посегателство спрямо националния суверенитет и ценностите, които той се стреми да отстоява.

Белгийският Конституционен съд се позовава на концепцията за идентичността в решение № 62/2016, потвърдено с решение № 127/2021 от 30 септември 2021 г. Той постановява, изхождайки от чл. 33 и чл. 34 от Конституцията, че когато белгийският законодател одобрява международен договор, предоставящ определени компетентности на институциите на Европейския съюз, той е длъжен да спазва чл. 34 от Конституцията:

„Член 34 от Конституцията не разрешава при никакви обстоятелства дискриминационно посегателство срещу националната идентичност, присъща на основните политически и конституционни структури, или срещу основните ценности на защитата, която Конституцията предоставя на правните субекти.“

Този пробив обаче не бе последван от конкретни последици. И към настоящия момент нищо не ни позволява да твърдим, че Съдът ще поеме по този път.

Като заема дума по дума формулировката в чл. 4 от ДФЕС, белгийският Конституционен съд вписва това изключение в рамките на правото на Европейския съюз. С други думи, Конституционният съд е отворен към правото на ЕС, но същевременно изисква това право да остане в определени конституционни граници, които са признати от основния договор на ЕС.

И накрая, Съдът не уточнява дали и до каква степен тази съдебна практика действително би възпрепятствала пълната ефективност на правото на ЕС в белгийския правов ред, нито пък какво точно предполагат „белгийската национална идентичност“ или „основните ценности“ на Конституцията. По тези въпроси Конституционният съд оставя място за по-нататъшно развитие на съдебната практика, несъмнено в рамките на един постоянен диалог със Съда на ЕС, който е обвързан с чл. 4, § 2 от ДЕС. Именно така Съдът приема решението по делото *Indépendance et vie privée des juges*, в което Съдът на ЕС постановява, че „не може основателно да се поддържа, че изискванията за зачитане на ценности и принципи като правовата държава, ефективната съдебна защита и независимостта на съдебната власт (...), прогласени в (...), могат да засегнат националната идентичност на държава членка по смисъла на чл. 4, § 2 ДЕС. Тази разпоредба, която трябва да се тълкува при отчитане на имащите същия ранг като нея разпоредби на чл. 2 и чл. 19, § 1, ал. 2 от ДЕС, не освобождава държавите членки от задължението да спазват произтичащите от тези разпоредби изисквания“ (5 юни 2023 г., *Комисията срещу Полша*, C-204/21, т. 72). Ново дело в това отношение би

позволило на Съда да отправи преюдициален въпрос до Съда на ЕС в този контекст, което би открило диалог между съдиите. В случая той би се отнасял за преюдициално запитване относно валидността на европейската правна норма, за която се счита, че повдига подобен въпрос.

Заключение

Смятам, че изложеното ми позволява да заключа, че осъществяването на преюдициален диалог със Съда на ЕС на ниво европейски конституционни съдилища има много предимства, например с това, че се създава възможност взаимното проникване на правните системи да става хармонично и в полза на правните субекти. Разбира се, не твърдя, че има само предимства. Преюдициалното запитване не трябва да се превръща в лесна тактика на страните за протакане на делата (все пак едно преюдициално запитване до Люксембург удължава производството пред Конституционния съд средно с почти две години). Нито пък че диалогът трябва да бъде едностранен.

КОНСТИТУЦИОННА ЖАЛБА В ЛАТВИЯ – ПРОЦЕСУАЛНИ ИЗИСКВАНИЯ И ТЯХНОТО ПРИЛАГАНЕ

Анита Родина

Въведение

Защитата на основните права е едно от най-важните задължения на една демократична държава, основана на върховенството на закона¹. Общоприето от националните държави и международната общност е, че всеки има право на ефективна защита от компетентен национален съд, когато са нарушени основните му права². Затова в съвременните демокрации защитата на правата на човека се е превърнала в приоритет за съдиите³.

В Латвия правото на дадено лице да сезира съда е защитено от чл. 92 от Конституцията на Република Латвия (наричана още *Satversme*), който гарантира правото на справедлив съдебен процес⁴. Един от правните механизми, чрез които дадено лице може да защити своите основни права, е достъпът до Конституционния съд на Република Латвия (наричан по-нататък Конституционен съд или Съдът). Както е характерно за държавите, в които съществува европейският модел на конституционен контрол, всяко лице може да подаде до Конституционния съд специално заявление – конституционна жалба. В Латвия ако някоя правна норма нарушава основните права, закрепени в Конституцията, лицето може да защити тези права пред Конституционния съд.

Правото на лицата да се обръщат към Конституционния съд не беше предоставено със създаването на Конституционния съд през 1996 г. Процедурата за конституционна жалба в Латвия беше въведе-

¹ Решение на Конституционния съд от 20 април 2012 г. по дело № 2011-16-01, § 9.

² Schabas W.A., *The customary International Law of Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 276.

³ Barak A., *On Judging. In book: Judges as Guardians of Constitutionalism and Human Rights*, Eds. Scheinin M., Krunke H., Aksenova M. Cheltenham, Edward Elgar, 2016, p. 32.

⁴ Конституция на Република Латвия от 15 февруари 1922 г., <http://saeima.lv/en/legislation/constitution/>

на на 1 юли 2001 г. За това забавяне има две основни причини. Първо, беше е необходимо време, за да се разберат ролята и функциите на Конституционния съд и впоследствие да се разработи механизмът за конституционна жалба. Конституционният съд представляваше напълно нова конституционна институция. След постановяването на първите му решения, неговото функциониране предизвиква широко обсъждане, включващо и въпроса за неговата компетентност и необходимостта от него.⁵ Второ, след възстановяването на държавността през 1990 г. Латвия не прие нова конституция, а възстанови старата (*Satversme*), приета на 15 февруари 1922 г. Нейна особеност е отсъствието на пълен каталог на основните права. При изготвянето на *Satversme* през 1920-1922 г. първоначално е било предвидено тя да се състои от две части: първата да включва конституционна уредба на конституционните институции, а втората – основните права⁶. При окончателното гласуване обаче втората част не получава необходимата подкрепа⁷, в резултат на което *Satversme* първоначално не включва цялостен каталог на основните права⁸.

На 15 октомври 1998 г. *Saeima* (Парламентът на Република Латвия) включи в *Satversme* Глава VIII „Основни права на човека“ (чл. 89–116)⁹. Тъй като конституционната жалба е средство за защита на основни права, гарантирани от Конституцията, след тези изменения идеята за конституционна жалба вече стана реалистична и скоро след това и Законът за Конституционния съд беше изменен.

Законът за Конституционния съд (чл. 19, т. 2) пояснява, че конституционна жалба (заявление) може да бъде подадена до Конституционния съд от всяко лице, което смята, че неговите основни пра-

⁵ **Lase I.**, *Aivars Endziņš neredz iemeslus likvidēt Satversmes tiesu [Aivars Endziņš sees no reason to liquidate the Constitutional Court]*, Diena, 10.08.1999, p. 3.

⁶ **Kučs A.**, *Pamattiesības [Fundamental rights]* – in: *Latvijas valsts Tiesību avoti. Valsts dibināšana – neatkarības atjaunošana. Dokumenti un komentāri*, Rīga, TNA, 2015, p. 120-123.

⁷ **Pleps J.**, *Pamattiesību konstitucionālā regulējuma ģenēzes ietekme uz Satversmes 8. Nodaļas normu interpretāciju [The influence of the genesis of the constitutional regulation of fundamental rights on the interpretation of the norms of Chapter 8 of the Satversme]* – in: *Aktuālas cilvēktiesību aizsardzības problēmas. Konstitucionālā sūdzība*, Rīga, TNA, 2010, p. 22.

⁸ Междувременно в първата част на *Satversme*, наречена „институционална част“, изрично са прогласени някои основни права, като напр. чл. 8 (активно избирателно право), чл. 9 (пасивно избирателно право), чл. 80 (право на участие в национални референдуми), чл. 37 (право да бъдеш избран за Президент на държавата), чл. 82 (принцип на равенство).

⁹ *Grozījumi Latvijas Republikas Satversmē [Amendments in the Satversme]*, Latvijas Vēstnesis, № 308/312 23.10.1998.

ва, гарантирани от Конституцията, са нарушени от правни норми, които не съответстват на норми с по-висока правна сила¹⁰.

Сравнителноправните изследвания показват, че конституционната жалба има някои типични характеристики: за да сезира Конституционния съд, лицето трябва да докаже нарушение на свое основно право; Конституционният съд е последното национално правно средство за защита и конституционната жалба трябва да бъде подадена в определен срок. Въпреки това всеки механизъм за конституционна жалба е уникален – и именно прилагането на посочените критерии разкрива спецификите на това правно средство за защита. Но най-важното е, че конституционната жалба може да постигне своята цел само ако представлява реално и ефективно правно средство за защита, тоест такова, което може да помогне за отстраняване на нарушението. Както показва практиката на Конституционния съд, конституционната жалба може да се счита както за реално, така и за ефективно средство за защита на правата.

1. Субект на конституционната жалба

Тъй като конституционната жалба служи за защита на основните права, неин субект може да бъде всяко лице, което е носител на такива права. В доктрината на латвийското конституционно право всяко физическо лице се смята за субект на основните права. Това означава, че всяко лице, което смята, че правата му са нарушени, може да сезира Конституционния съд.

Конституционният съд прояви много отворен подход. Например, той признава правото на недееспособно физическо лице да подаде конституционна жалба. Съдът посочва, че критерият за подаване на конституционна жалба трябва да бъде способността на лицето да бъде носител на основни права, а не неговата процесуална дееспособност¹¹. Доколкото в такъв случай конституционната жалба е подадена срещу правни норми, които пряко засягат правния статус на недееспособно лице, ако Конституционният съд беше отказал да приеме и разгледа жалбата, това щеше да означава, че жалбоподателят няма достъп до защита на своите основни права. Този подход значително се различава от практиката на другите латвийски съдилища от съдебната система (общи или административни съдилища), които не приемат искания от физически лица с ограничена дееспособност.

¹⁰ Закон за Конституционния съд от 5 юни 1996 г., виж Satversmes tiesas likums (likumi.lv).

¹¹ Решение на Конституционния съд от 27 декември 2010 г. по дело № 2010-38-01, § 6.

Като се има предвид естеството и съдържанието на отделното основно право, основните права могат да бъдат приложими и за юридически лица на частното право¹². Това означава, че те също могат да сезират Конституционния съд за защита на нарушени основни права. Юридическото лице обаче може да подаде конституционна жалба само за да защити свои нарушени основни права, а не правата и интересите на акционерите или собствениците на дружеството¹³. Съдебната практика показва, че юридическите лица най-често подават конституционни жалби за защита на правото на собственост, правото на справедлив съдебен процес и правото на равенство.

Държавата и държавните институции – или юридическите лица на публичното право – не могат да подават конституционна жалба, тъй като именно държавата и нейните институции отговарят за спазването и защитата на основните права. Конституционният съд например отказа да образува дело по жалба на Московското градско държавно унитарно предприятие „Московски център за международно сътрудничество“ и Московския отдел за градска собственост, които бяха оспорили норми, уреждащи използването на приходите от продажбата на така наречения „Дом на Москва“. Съдът поясни, че тези юридически лица не са изложили доводи в жалбата си, че в конкретната ситуация следва да бъдат третирани като юридически лица на частното право, а не като държавни или общински институции¹⁴.

Всяко физическо лице може да подаде конституционна жалба самостоятелно. Законодателството не изисква задължително представителство от юрисконсулт или правоспособен адвокат. Законът за Конституционния съд предоставя право на представителство, включително от правоспособен адвокат, но това не е задължение. Освен това лица с ниски доходи или такива, които са възпрепятствани да защитят правата си (поради природни бедствия, непреодолима сила или други обстоятелства извън контрола на лицето, или са изцяло зависими от държавата или местната власт), могат да получат държавно финансирана правна помощ за подготовка и подаване на конституционна жалба¹⁵. Въпреки че този механизъм

¹² Решение на Конституционния съд от 17 януари 2008 г. по дело № 2002-09-01, § 12.2.

¹³ **Rodiņa A.**, *Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā [Theory and Practice of the Constitutional Complaint in Latvia]*, Rīga, 2009, p. 83.

¹⁴ Решение на 1-и състав на Конституционния съд от 11 декември 2024 г. за отказ за образуване на дело (жалба № 130/2024), § 5.

¹⁵ Закон за държавната правна помощ, чл. 3 и 9.1, 9.2, Latvijas Vēstnesis, 52, 01.04.2005.

за правна помощ има своите недостатъци¹⁶, предоставянето на финансирана от държавата правна помощ в производствата пред Конституционния съд може да се смята за значително предимство.

2. Обект или обхват на правните норми, които могат да бъдат оспорени пред Конституционния съд

Доктрината разграничава два вида конституционни жалби в зависимост от предмета или правните актове (правни норми), които могат да бъдат оспорвани пред Конституционния съд. Първият модел позволява оспорване на широк кръг правни актове – общи актове и индивидуални актове или актове по прилагане на закона. Този модел съществува в Германия¹⁷. Друг модел позволява оспорване на тесен кръг от правни актове – индивидуални актове или общи (нормативни) актове. В Латвия предмет на конституционна жалба може да бъде само общ (нормативен) акт. В едно изследване тази форма на конституционна жалба е наречена „нормативна конституционна жалба“¹⁸. Това означава, че пред Конституционния съд може да бъде оспорена именно нормата, а не резултатът от нейното прилагане.

Съгласно *Satversme* (чл. 85) и Закона за Конституционния съд (чл. 16, ал. 1) предмет на конституционната жалба може да бъде закон – акт, приет от Парламента по реда, определен в *Satversme* и Процедурния правилник на Парламента¹⁹. Едно лице може да оспори всеки закон, включително норма от Закона за държавния бюджет или данъчното законодателство, стига да бъдат изпълнени изискванията за конституционна жалба. Съдебната практика показва, че повечето големи реформи, предприети от законодателя, завършват пред Конституционния съд. Например реформите относно преминаването на образованието в училищата и детските градини на официалния държавен език (латвийски вместо руски) са разглежда-

¹⁶ За да получи правна помощ, финансирана от държавата, дадено лице трябва първо да подаде жалба до Конституционния съд самостоятелно и да получи отказ за образуване на дело, било защото в жалбата липсва правна обосновка, било защото тя не е достатъчна, за да обоснове иска.

¹⁷ **Kommers, D. P.**, *The constitutional jurisprudence of the Federal Republic of Germany*, Durham, N. C. London, Duke University Press, 1997, p. 15.; отн. други страни виж също и: **Chakim M. Lutfi**, *A Comparative Perspective on Constitutional Complaint: Discussing Models, Procedures, and Decisions*, Constitutional Law Review, Vol. 5, No. 1, 2019, p. 96-133.

¹⁸ *Study on Individual Access to Constitutional Justice*, p. 22. [http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2010\)039rev-e](http://www.venice.coe.int/WebForms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2010)039rev-e).

¹⁹ Решение на Конституционния съд от 2 март 2016 г. по дело № 2015-11-03, § 20.

ни от Конституционния съд няколко пъти след подадени конституционни жалби. Подобно на това, многобройните опити на Народното събрание да регулира отношенията (такса за ползване на земя) между собствениците на земя и собствениците на построени върху тази земя сгради (по време на съветската епоха) са разглеждани от Конституционния съд пет пъти.

Едно лице може също така да оспорва норма на международен договор, както *a priori*, така и *a posteriori*. Предварителният конституционен контрол на международните договори обаче може да се разглежда като теоретичен, тъй като би било почти невъзможно да се докаже нарушение в ситуация, когато оспорваната правна норма (акт) все още не е приета. Като цяло конституционни жалби срещу норми на международни договори постъпват рядко и никога след подаване на такава жалба не е образувано конституционно дело.

В Латвия основните права може да бъдат ограничени не само със закон, но и с други общозадължителни (външни) нормативни актове²⁰. Съгласно чл. 31 от Закона за структурата на Министерския съвет той може да приема външни нормативни актове – регламенти, включително в случаите, когато е упълномощен за това със закон²¹. Също така съгласно Закона за местното самоуправление (чл. 44 и 45) местните власти имат право да издават външни нормативни актове – задължителни регламенти²². Както регламентите на Министерския съвет, така и задължителните регламенти на местните власти, включително съдържащите се в тях правни норми, може да бъдат оспорени пред Конституционния съд. Конституционният съд е развил в практиката си доктрина *ultra vires*, като признава за несъвместими със *Satversme* такива нормативни актове, които са издадени при превишаване на компетентността или неспазване на пределите на правомощията. Ако правомощията за приемане на външни нормативни актове са превишени, институцията е действала *ultra vires*, а нормата не се основава на закон и е несъвместима със *Satversme*²³.

Както е характерно за конституционен съд от европейски модел, латвийският Конституционен съд извършва контрол за конституционност на правните норми *a posteriori*. Това обаче не означава, че той може да разглежда само правни норми, които са в сила. С оглед на

²⁰ Решение на Конституционния съд от 21 ноември 2005 по дело № 2005-03-0306, § 8.

²¹ Закон за структура на Министерския съвет, Latvijas Vēstnesis, No. 82 (3866), 28.05.2008.

²² Закон за местното самоуправление. Latvijas Vēstnesis, No. 215, 04.11.2022.

²³ Решение на Конституционния съд от 12 декември 2014 г. по дело № 2013-21-03, § 12.

целта на жалбоподателя и принципа на субсидиарност, дадено лице може да оспори норма, която е загубила правна сила. Например юридическо лице, което е загубило държавна помощ, изчерпва всички общи правни средства за защита и оспорва пред Конституционния съд правната норма, въз основа на която държавната помощ е била отменена. При образуването на делото законодателят изменя тази правна норма. Въпреки това съдът образува дело и се произнася с решение²⁴. Конституционният съд може също така да образува дело, ако дадена правна норма все още не е влязла в сила. Например юридическо лице оспорва конституционността на разпоредба от Закона за защита на животните, която забранява отглеждането на животни, когато единствената или основната цел на отглеждането е производството на кожи. Преходните разпоредби на закона предвиждат, че тази забрана трябва да влезе в сила на 1 януари 2028 г. Въпреки това делото е образувано още на 2 март 2023 г.²⁵ Друг пример е делото, в което Конституционният съд разглежда конституционността на разпоредби, забраняващи продажбата на течности за електронни цигари и заместители на тютюна, съдържащи аромати, различни от тези с вкус или мирис на тютюн. Делото е образувано на 1 юли 2024 г., докато забраната (правните норми) влиза в сила на 1 януари 2025 г.²⁶

3. Нарушение на основни права

Нарушението на основни права е „гръбнакът“ на конституционната жалба. То отличава конституционната жалба от *actio popularis*²⁷.

В практиката на Конституционния съд е признато, че нарушението на основно право трябва да бъде установено чрез последователни логични и взаимосвързани стъпки. Първо, необходимо е да се определи дали Конституцията гарантира съответното основно право²⁸. Това означава, че дадено лице не може да очаква и изисква защита на нещо, което Конституцията дори не предвижда. Конституционният съд е постановил например, че правото на собственост

²⁴ Решение на Конституционния съд от 10 октомври 2024 г. по дело № 2023-35-03.

²⁵ Определение на 3-и състав на Конституционния съд от 23 март 2023 г. за образуване на дело (жалба № 34/2023)

²⁶ Определение на 4-и състав на Конституционния съд от 1 юли 2024 г. за образуване на дело (жалба № 67/2024).

²⁷ Kokott, J., Kaspar, M., *Ensuring Constitutional Efficacy* – in: Rosenfeld, M., Sajo, A. (eds), *Comparative Constitutional Law*, Oxford, Oxford University Press, 2012, pp. 811-813.

²⁸ Решение на Конституционния съд от 9 февруари 2023 г. по дело № 2020-33-01, § 7; Решение на Конституционния съд от 23 февруари 2023 г. по дело № 2022-03-01, § 8.

не включва правото да се създаде или открие аптека, но защитава правото на продължаване на вече съществуваща дейност. След това трябва да се установи, че оспорената норма пряко нарушава основно право или поражда отрицателни последици за жалбоподателя.²⁹ Намесата на оспорваната норма в правната сфера на жалбоподателя трябва винаги да бъде конкретна и пряка.³⁰

Основната задача на конституционния контрол е да разрешава съществуващи спорове. В повечето случаи, образувани и разглеждани от Конституционния съд, нарушението на основно право е налице или е било налице към момента на подаване на жалбата³¹. Обикновено съществуващото нарушение възниква при прилагането на оспорваната норма спрямо лицето. През миналата година например Конституционният съд образува няколко дела относно разпоредби от Закона за конфискация на незаконно придобито имущество, като съответните правни норми вече бяха приложени и бяха довели до нарушение на правото на собственост³².

Нарушение може да бъде причинено и от правна норма сама по себе си³³. Както постановява Конституционният съд, може да има ситуации, при които негативните последици са налице, без да е необходимо оспорваната норма на е приложена³⁴. През 2024 г. Конституционният съд образува дела, в които частни лица оспорват конституционността на законови разпоредби относно обезщетението (заплащането) за ползване на земя в случаите, когато собственици-

²⁹ Решение на Конституционния съд от 26 ноември 2022 г. по дело № 2021-31-0103, § 23; Определение на Конституционния съд от 23 ноември 2016 г. за прекратяване на дело № 2016-02-01, § 15.1.5.

³⁰ Определение на Конституционния съд от 11 ноември 2002 г. за прекратяване на дело № 2001-07-01, § 3; Решение на Конституционния съд от 18 февруари 2010 г. по дело № 2009-74-01, § 12; Решение на Конституционния съд от 23 май 2022 г. по дело № 2021-18-01, § 22.9.; Решение на Конституционния съд от 27 октомври 2022 г. по дело № 2021-31-0103, § 25.

³¹ Решение на Конституционния съд от 1 март 2013 г. по дело № 2012-07-01, § 12.

³² Определение на 3-и състав на Конституционния съд от 7 декември 2023 г. за образуване на дело (жалба № 183/2023); Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 27 декември 2023 г. за образуване на дело (жалба № 148/2023).

³³ Решение на Конституционния съд от 21 декември 2015 г. по дело № 2015-03-01, § 18.; Решение на Конституционния съд от 10 май 2013 г. по дело № 2012-16-01, § 22; Решение на Конституционния съд от 5 април 2013 г. по дело № 2012-20-03, § 6.

³⁴ Определение на Конституционния съд от 30 май 2023 г. за прекратяване на дело № 2022-19-01, § 13.1.; Решение на Конституционния съд от 3 юли 2024 г. по дело № 2022-44-01, § 15.1.

те на земята и на построените върху нея сгради са различни³⁵. Нарушението настъпва в деня на влизане в сила на оспорваните норми, тъй като от тази дата следва да се изчислява законово предвиденото обезщетение. Нарушение може да бъде причинено и когато дадена норма забранява упражняването на основно право. Конституционният съд е разглеждал например конституционността на правна норма, която забранява кандидатстването за длъжността съдия на лица, срещу които са водени наказателни производства, прекратени на основания, различни от осъдителна присъда³⁶. Ако дадено лице оспорва закон за отчуждаване на негов недвижим имот или оспорва наредби за устройство на територията на местна община, тогава се презумира от закона (чл. 19.3 от Закона за Конституционния съд), че нарушението е извършено в деня, в който тези правни актове влизат в сила.

В своята практика Конституционният съд разкрива и други форми на нарушение, а именно нарушение, което се очаква в бъдеще, и дори потенциално нарушение. Тези форми са изключение и може да бъдат приложени само в изключителни случаи. В същото време през 2023 г. например от общо 46 образувани дела в 15 нарушения не е било налице към момента, а се е очаквало да настъпи в бъдеще.

В тези изключителни случаи лицето винаги трябва да обоснове защо въпросът трябва да бъде разгледан незабавно, без да се чака моментът, в който оспорената норма ще създаде действително нарушение. Това означава, че лицето трябва да докаже, че нормата несъмнено (в най-близко бъдеще) ще бъде приложена спрямо него (с други думи, да може да се каже, че е очевидно, че правната норма със 100% сигурност или „валидно и достоверно“³⁷ ще засегне жалбоподателя или ще бъде приложена спрямо него) и че в резултат на прилагането ѝ ще възникнат неблагоприятни последици за това лице³⁸. Обра-

³⁵ Определение на 1-и състав на Конституционния съд от 24 юли 2024 г. за образуване на дело (жалба № 83/2024); Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 19 август 2024 г. за образуване на дело (жалба № 89/2024).

³⁶ Решение на Конституционния съд от 15 декември 2022 г. по дело № 2021-41-01.

³⁷ Решение на Конституционния съд от 21 декември 2015 г. по дело № 2015-03-01, § 18.

Решение на Конституционния съд от 18 февруари 2010 г. по дело № 2009-74-01, § 12.1; Решение на Конституционния съд от 21 декември 2015 г. по дело № 2015-03-01, § 18.

³⁸ Решение на Конституционния съд от 5 април 2013 г. по дело № 2012-20-03, § 6; Решение на Конституционния съд от 20 юни 2018 г. по дело № 2017-25-01, § 15; Решение на Конституционния съд от 18 февруари 2010 г. по дело 2009-74-01, § 12.1.

тно, при потенциално нарушение не е ясно (очевидно) дали правната норма изобщо ще бъде приложена спрямо жалбоподателя. Обаче последиците, които могат да възникнат в резултат на прилагането на правната норма, трябва да са необратими или вредата да е значителна³⁹. В края на 2022 г. и началото на 2023 г. няколко руски граждани оспорват пред Конституционния съд наредба, която предвижда, че издадените по-рано разрешения за постоянно пребиваване стават невалидни от 1 септември 2023 г.⁴⁰. За да получат ново разрешение за постоянно пребиваване, лицата трябва да отговорят на определени изисквания, включително успешно полагане на езиков тест. Като се има предвид, че значителните негативни последици за лицата ще настъпят в бъдеще, нарушението е признато за очаквано в бъдеще.

Случаите, при които нарушението е потенциално, са много редки, тъй като критериите са доста сложни и Съдът се фокусира върху решаването на спорове по съществуващи случаи. През последните 20 години само в два случая нарушението е признато за потенциално. В единия от тях съдът е трябвало да оцени съответствието на чл. 86, ал. 3 от Закона за съдебната власт с чл. 102 от *Satversme*, който забранява на съдия да членува в политическа партия⁴¹.

4. Задължение за изчерпване на другите правни средства за защита преди сезиране на Конституционния съд

Законът за Конституционния съд (чл. 19², ал. 2) предвижда, че дадено лице има право да подаде жалба до съда само ако са изчерпани всички други правни средства за защита или ако такива средства не съществуват. С други думи, конституционната жалба е последното национално правно средство за защита, поради което, в съответствие с изискването за субсидиарност, преди да се обърне към

³⁹ Решение на Конституционния съд от 10 май 2013 г. по дело № 2012-16-01, § 23.2.

⁴⁰ Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 28 февруари 2023 г. за образуване на дело (жалба № 231/2022); Вж. също Определение на 4-и състав на Конституционния съд от 1 март 2023 г. за образуване на дело (жалба № 15/2023); Определение на 4-и състав на Конституционния съд от 6 март 2023 г. за образуване на дело (жалба № 3/2023); Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 8 март 2023 г. за образуване на дело (жалба № 5/2023).

⁴¹ Решение на Конституционния съд от 10 май 2013 г. по дело № 2012-16-01.

Конституционния съд, лицето трябва да е използвало всички други възможности за защита на своите основни права⁴².

Задължението за изчерпване на всички възможни средства за защита на основните права се прилага в случаите, когато нарушението е причинено от индивидуален акт (например административен акт)⁴³. В такава ситуация лицето трябва първо да обжалва решението пред съдилищата, докато окончателното решение не влезе в сила. Във вече споменатия пример лицето, което е загубило държавна помощ въз основа на решение на оправомощената институция, тъй като тя не е спазила изискванията, посочени в Правилника на Министерския съвет, първо обжалва решението пред съда и след като необжалваемото решение на касационния съд (Сенат) е влязло в сила, лицето подава жалба до Конституционния съд⁴⁴.

В същото време в определени ситуации жалбата пред Конституционния съд може да бъде единственото правно средство за защита. Принципът на субсидиарност трябва да бъде спазен само ако са налице други правни средства за ефективно разрешаване на спора⁴⁵. Средството за защита е реално и ефективно, ако съществува реална възможност за постигане на резултат, който отстранява нарушението. „Ако една императивна норма е ясно дефинирана, ако жалбоподателят се намира в ситуация, типична за обхвата на тази норма и няма съмнения относно приложението на тази норма в конкретния случай, Законът за Конституционния съд не изисква изчерпване на такива формално съществуващи възможности за обжалване на административен акт, чието използване очевидно не би довело до решение в полза на лицето.“⁴⁶ Както беше споменато по-горе, Съдът образува дело относно съответствието на закон, регулиращ размера на обезщетението при т.нар. „разделена собственост“ (когато земята принадлежи на един собственик, а сградата – на друг). Съдът констатира, че оспорената норма е императивна, а

⁴² Определение на Конституционния съд от 7 октомври 2019 г. за прекратяване на дело № 2018-19-03, § 15.1.

⁴³ Решение на Конституционния съд от 26 април 2007 г. по дело № 2006-38-03, § 8.1.

⁴⁴ Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 22 август 2023 г. за образуване на дело (жалба № 138/2023), § 6.

⁴⁵ Решение на Конституционния съд от 24 октомври 2013 г. по дело № 2012-23-01, § 14. Срвн. с Решение на Европейския съд по правата на човека по дело *Rotary v. Romania* (№ 28341/95) от 4 май 2000 г., § 67; Решение на Европейския съд по правата на човека по дело *Vučković and Others v. Serbia* (№ 17153/11 и 29 друго) от 25 март 2014 г., § 69-77.

⁴⁶ Решение на Конституционния съд от 24 октомври 2013 г. по дело № 2012-23-01, § 14.

жалбоподателят се намира в ситуация, характерна за приложението на тази норма. Следователно не са налице други правни средства за защита⁴⁷. В друг случай, когато дадено лице оспорва разпоредбите, които от 1 януари 2025 г. забраняват продажбата на тютюневи заместители, съдържащи ароматизатори, съдът намира, че обжалването на административния акт, с който властите уточняват забраната спрямо жалбоподателя, би било формално, тъй като то не би могло да повлияе на забраната, предвидена в оспорваната разпоредба⁴⁸. Следователно и в този случай жалбоподателят не е могъл да защити основните си права с други правни средства. Няма други правни средства за защита освен Конституционния съд, ако даден имот бъде отчужден за обществени нужди и лицето смята, че този закон е несъвместим със *Satversme*.

Обикновено човек е заинтересован да заведе дело в Конституционния съд възможно най-бързо. Това се дължи на факта, че производството пред Конституционния съд отнема приблизително една година. Въпреки това бавното протичане на съдебните производства в рамките на съдебната система самò по себе си не може да бъде аргумент за доказване на неефективност на другите правни средства за защита. Конституционният съд постановява, че „времето, необходимо за провеждане на съдебното производство, самò по себе си не може да бъде основание за обявяване на съдебното производство за неефективно. В противен случай всяко лице би могло да сезира Конституционния съд с аргумента, че административното производство в съда е неефективно“⁴⁹.

Въпреки това съществуват правни възможности за по-бързо достигане до Конституционния съд, дори когато са налице други правни средства за защита. Това е възможно чрез прилагане на изключенията, предвидени в член 19², ал. 3 от Закона за Конституционния съд. Ако разглеждането на конституционната жалба е от общо значение или ако защитата на основните права чрез общите правни средства за защита не може да предотврати значителна вреда за лицето, тогава лицето може да сезира Съда, без да изчерпи другите правни средства за защита. По-специално съдържащото се в конституционна жалба от общо значение все още не е установено в решение на Конституционния съд. В теорията е изразено мнение,

⁴⁷ Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 10 декември 2024 г. за образуване на дело (жалба № 128/2024), § 8.

⁴⁸ Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 26 август 2024 г. за образуване на дело (жалба № 99/2024), § 6.

⁴⁹ Определение на 1-и състав на Конституционния съд от 21 август 2012 г. за отказ от образуване на дело (жалба № 125/2012, § 5.2.

че три взаимно свързани критерия могат да формират общото значение⁵⁰. В решение на Съда може да се открие разбиране за тези три критерия: неблагоприятни последици, които засягат не само жалбоподателя, но и други лица; поставеният въпрос е много важен и спорът трябва да бъде решен незабавно⁵¹. За да се докаже значителна вреда, последиците от прилагането на нормата трябва да бъдат неблагоприятни и необратими⁵². Този критерий обаче е приложен само в две дела, образувани преди доста време. В единия от тези случаи лице, което е освободено от длъжността служител, сезира съд с обща юрисдикция. В същото време той подава жалба и до Конституционния съд, тъй като съдебното разглеждане на делото е насрочено за след повече от година. Съдът се съгласява с жалбоподателя, че в тази конкретна ситуация защитата на правата чрез обикновените правни средства не може да предотврати значителна вреда за жалбоподателя – в рамките на този период от над една година той ще загуби професионалната си квалификация, а освен това през това време трябва да осигурява прехраната си⁵³. През последните години този критерий не е прилаган.

Ако Конституционният съд е последното национално правно средство за защита, възниква логичен въпрос: какво става с окончателното съдебно решение (присъда или решение), ако лицето (по-късно) се обърне към Конституционния съд? Член 19², ал. 5 от Закона за Конституционния съд предвижда, че подаването на конституционна жалба (молба) не спира изпълнението на съдебното решение, освен ако Конституционният съд не постанови друго. Законът съдържа обща презумпция – докато Конституционният съд не реши друго, решението подлежи на изпълнение. Това означава, че правото на спиране на изпълнението на съдебното решение като извънреден елемент на производството пред Конституционния съд⁵⁴ може да бъде приложено за постигане на важни цели⁵⁵ и не

⁵⁰ Виж **Rodiņa A.**, *Konstitucionālās sūdzības teorija un prakse Latvijā [Theory and practice of the constitutional complaint in Latvia]*, Rīga, Latvijas Vēstnesis, 2009, p. 193-194.

⁵¹ Определение на 4-и състав на Конституционния съд от 12 януари 2023 г. за отказ от образуване на дело (жалба № 202/2022), § 8.

⁵² Определение на 1-и състав на Конституционния съд от 1 февруари 2011 г. за отказ от образуване на дело (жалба № 2/2011), § 7.

⁵³ Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 3 ноември 2006 г. за образуване на дело (жалба № 98/2006), § 3.

⁵⁴ Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 27 март 2012 г. по дело № 2012-07-01.

⁵⁵ Определение на 1-и състав на Конституционния съд от 20 юни 2008 г. за образуване на дело (жалба № 56/2008), § 6.2.

може да бъде използвано като инструмент за забавяне на изпълнението на решението, ако лицето не е доволно от него⁵⁶. Съдът пояснява, че може да спре изпълнението на решението: 1) ако изпълнението му преди влизането в сила на решението на Конституционния съд би направило изпълнението на решението на Конституционния съд невъзможно, или 2) ако изпълнението може да причини значителна вреда на самия жалбоподател⁵⁷. Така наречените временни мерки са прилагани само в няколко ситуации. Например лице, което е подведено под отговорност и осъдено на общественно-полезен труд и по-късно е оспорило разпоредбата на Наказателния закон в Конституционния съд, е поискало спиране на изпълнението на присъдата по неговото наказателно дело. Конституционният съд постановява, че изпълнението на съдебното решение преди постановяването на решението на Конституционния съд може да причини сериозна вреда на лицето, тъй като наказателната отговорност е най-тежката форма на юридическа отговорност, а последиците от нея могат значително да засегнат живота на лицето след изтърпяване на наказанието. Поради това Съдът решава да спре изпълнението на тази присъда⁵⁸.

Конституционният съд не може да прилага други временни мерки, например не може да спре прилагането на правна норма (закон). Още през 2015 г. Съдът посочва, че: „[з]аконодателят не е предвидил друга временна мярка, ако е подадена конституционна жалба“⁵⁹.

5. Срок

Срокът за подаване на конституционна жалба е типично изискване за този вид заявление. Неспазването на срока води до отказ на достъпа до Конституционния съд.

Срокът се обосновава с няколко съображения, изтъкнати от Конституционния съд. Първо, необходимо е да се гарантира правната

⁵⁶ **Endziņš A.**, *Par grozījumiem Satversmes tiesas likumā [Омного изменения на Закона за Конституционния съд]*, Jurista Vārds, No. 15, 13.4.2000; Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 20 май 2008 г. по дело № 2008-04-01, § 4.

⁵⁷ Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 5 март 2010 г. по дело № 2010-08-01, § 4.; Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 21 ноември 2019 г. по дело № 2019-22-01, § 4.

⁵⁸ Определение на 3-ти състав на Конституционния съд от 16 август 2021 г. за образуване на дело (жалба № 134/2021), § 11.

⁵⁹ Определение от разпоредителното заседание на Конституционния съд от 4 февруари 2015 г. по дело № 2015-03-01.

стабилност и правните отношения да се уреждат в разумен срок. Второ, определянето на срок избягва различни проблеми, свързани с изпълнението на съдебни решения на общите съдилища и възстановяването на правното положение на дадено лице, в случай че Конституционният съд установи нарушение на основни права⁶⁰. Трето, срокът е необходим и за да се осигури навременен и разумен отговор на нарушенията⁶¹. И накрая, съгласно концепцията за активен защитник на основните права, логично е човек да реагира бързо на едно нарушение. Това съответства на виждането на Конституционния съд, че колкото по-дълго едно лице търпи нарушение, толкова по-слаб е неговият интерес да защитава своите конституционни права⁶².

Срокът за подаване на конституционна жалба е шест месеца. Този период е достатъчно дълъг, за да може жалбата да се подготви надлежно. Той е достатъчен и за да може жалбоподателят да подаде жалба повторно, ако първата не е била успешна. Следва да се поясни, че Законът за Конституционния съд предоставя правомощието за произнасяне по допустимостта на жалбата на състав от трима съдии. Решението на този състав не подлежи на обжалване. Въпреки това законът не забранява повторното внасяне на преработена/подобrena жалба (*de novo*).

Изчисляването на срока зависи от това дали лицето може да изчерпи общите средства за правна защита.

Ако съществуват правни средства за защита, шестмесечният срок започва да тече от момента, в който решението на последната инстанция влезе в сила⁶³. Например, ако Сенатът откаже да образува касационно производство, шестмесечният срок започва да тече от датата, на която определението на Сената влиза в сила⁶⁴. Срокът може да се изчислява и от момента на влизане в сила на (неподлежащ на обжалване) акт на въззивния съд⁶⁵.

⁶⁰ Решение на Конституционния съд от 26 ноември 2002 г. по дело № 2002-09-01, § 1.

⁶¹ Определение на Конституционния съд от 28 май 2021 г. за прекратяване на дело № 2020-52-01, § 16.1.

⁶² Решение на Конституционния съд от 10 май 2013 г. по дело № 2012-16-01, § 22.3.; Определение на Конституционния съд от 18 април 2019 г. за прекратяване на дело № 2018-13-03, § 12.3.

⁶³ Решение на Конституционния съд от 2 декември 2022 г. по дело № 2021-42-01, § 11.

⁶⁴ Определение на 2-и състав на Конституционния съд от 13 ноември 2024 г. за образуване на дело (жалба № 115/2024).

⁶⁵ Определение на 3-и състав на Конституционния съд от 7 декември 2023 г. за образуване на дело (жалба № 183/2023).

Ако не съществуват средства за правна защита, шестмесечният срок започва да тече от момента на извършване на нарушението. Законът не уточнява дали този момент е началото или края на нарушението. Конституционният съд, позовавайки се на необходимостта от защита на правната стабилност и легитимните очаквания на останалите лица, разяснява, че поради тези съображения шестмесечният срок следва да се изчислява от момента, в който нарушението е започнало, а не от момента, в който то е престанало да съществува⁶⁶.

Законът за Конституционния съд регламентира две конкретни ситуации, които определят момента на нарушението, както и крайния срок за подаване на жалба. Ако дадено лице оспорва принудително отчуждаване на недвижим имот за обществени нужди, жалбата трябва да бъде подадена в срок от шест месеца от датата на влизане в сила на съответния закон. Ако се оспорва регламент за устройство на територията на дадена община, жалбата може да бъде подадена в рамките на шест месеца от датата на влизане в сила на съответния задължителен регламент.

След изтичане на предвидения в закона срок правото за подаване на конституционна жалба до Конституционния съд престава да съществува. Ако има образувано дело и при разглеждането му Конституционният съд установи, че не е спазен срокът, производството по делото се прекратява⁶⁷. Конституционният съд никога не е възстановявал пропуснат срок за подаване на конституционна жалба. Например в случай, при който жалбата е изпратена по електронна поща, съдът приема, че шестмесечният срок е спазен, ако жалбата е изпратена в рамките на срока, без значение кога е получена на електронната поща на съда⁶⁸. Съдът обаче установява, че жалбата е изпратена по-малко от 20 минути след изтичането на крайния срок. Въпреки че пълномощникът на жалбоподателите информира Конституционния съд, че жалбата е изпратена веднага след подписването ѝ, но поради големия ѝ обем е останала в изходящата пощенска кутия, съдът постановява, че в този случай срокът е пропуснат⁶⁹. С други думи, задължението да докаже дали съобщението е напуснало сървъра на жалбоподателя е на самия жалбоподател.

⁶⁶ Решение на Конституционния съд от 27 юни 2013 г. по дело № 2012-22-0103, § 12.2.

⁶⁷ Определение на Конституционния съд от 30 май 2023 г. за прекратяване на дело № 2022-19-01, § 14.

⁶⁸ Определение на Конституционния съд от 28 май 2021 г. за прекратяване на дело № 2020-52-01, § 16.2.

⁶⁹ Определение на Конституционния съд от 28 май 2021 г. за прекратяване на дело № 2020-52-01, § 16.3.

6. Конституционната жалба като реално и ефективно правно средство за защита

Правна норма може да бъде обявена за несъвместима със *Satversme* с решение на Конституционния съд. Това решение има ефект *erga omnes*: решението и тълкуването на правната разпоредба, включено в него, са задължителни за всички. То е окончателно и влиза в сила от датата на обнародването му.

Правомощието да обявява закони и други нормативни актове или части от тях за невалидни е уредено във второто изречение на чл. 85 от *Satversme*⁷⁰. Въпреки това *Satversme* не урежда изрично момента, в който нормата, обявена за противоконституционна, губи своята правна сила. Съгласно чл. 32, ал. 3 от Закона за Конституционния съд, правна разпоредба, която е обявена от Конституционния съд за несъответстваща на норма с по-голяма правна сила, следва да се смята за неприложима от деня на публикуване на решението на Конституционния съд (*ex nunc*). Това е т. нар. „обща презумпция“, която помага за постигане на справедлив баланс между две основни ценности: правната сигурност и законността.

В същото време Законът за Конституционния съд предоставя на Съда широка свобода на преценка на коя дата противоконституционната правна норма става невалидна. Конституционният съд, обосновавайки становището си, може да постанови, че нормата става невалидна от деня на приемането ѝ (*ex tunc*), от друга дата в миналото (*ex tunc*), или че загубата на правна сила ще настъпи в бъдещ момент (*pro futuro*). При вземането на решение относно момента, в който правната норма губи своята правна сила, Конституционният съд взема предвид няколко основни принципа: принципът на справедливост, принципът на законност, принципът на разделение на властите, правните очаквания и правната сигурност⁷¹. Това е така, защото законът не само овластява Конституционния съд, но и му възлага отговорността да гарантира, че неговите решения ще осигурят правна стабилност, яснота и спокойствие в социалната действителност⁷².

⁷⁰ Член 85 от Конституцията гласи „Конституционният съд има право да обявява за невалидни закони или други нормативни актове или части от тях.“

⁷¹ Решение на Конституционния съд от 11 март 1998 г. по дело № 04-05 (97), § 5; Решение на Конституционния съд от 18 май 2017 г. по дело № 2016-12-01, § 15.

⁷² Решение на Конституционния съд от 11 март 1998 г. по дело № 04-05 (97), § 5.

Проучванията на съдебната практика показват, че оспорваната правна норма се обявява за невалидна *ex tunc* – от момента на нейното приемане, ако е била приета *ultra vires* (извън правомощията на органа) или ако са допуснати съществени процедурни нарушения⁷³. В същото време Конституционният съд признава, че може да се отклони от тази презумпция, ако бъдат установени съществени обстоятелства, които обосновават необходимостта от отклонение от съществуващата практика⁷⁴.

Несъмнено решенията с обратна сила (*ex tunc*) трябва да се разглеждат като изключение, за да се съхрани правната сигурност⁷⁵. Обезсилването с обратна сила на правна норма може да засегне трети лица и обществени интереси. Поради това прилагането на обратна сила е и трябва да бъде ограничено до изключителни случаи. Въпреки това ретроактивните решения имат особено значение по делата, които са образувани по конституционна жалба. Това се дължи на факта, че обявяването на нормата за невалидна от момента на нарушението може да бъде единствената възможност за защита на основните права на засегнатото лице. Например по дело, образувано по конституционна жалба на народен представител, Съдът постановява, че ограничението на народен представител да изпълнява функциите си при липса на сертификат за ваксинация (COVID-19) противоречи на гарантираното от *Satversme* право на обществена служба⁷⁶. Съдът заключава, че обявяването на оспорваната норма за невалидна от момента на нарушението е единственият начин за защита на основните права на жалбоподателката, тъй като тя не е могла да участва в работата на парламента и да получава възнаграждение. Поради това оспорваната норма е обявена за невалидна *ex tunc* по отношение на жалбоподателката – от момента, в който тя е била лишена от правото да участва пълноценно в работата на парламента.

В някои случаи Съдът е прилагал действие *pro futuro*, което означава, че нормата, обявена за несъвместима със *Satversme*, продължава да се прилага за определен период, тъй като незабавната ѝ отмяна би била още по-несъвместима със *Satversme*. Ефектът *pro futuro* обикновено се прилага, когато е необходимо да се даде вре-

⁷³ Решение на Конституционния съд от 20 февруари 2020 г. по дело № 2019-09-03, § 25.

⁷⁴ Решение на Конституционния съд от 29 юни 2017 г. по дело № 2016-23-03, § 18.

⁷⁵ Heringa A.W. *Constitutions Compared. An Introduction to Comparative Constitutional Law*. Cambridge: Intersentia, 2016, p. 223.

⁷⁶ Решение на Конституционния съд от 7 декември 2023 г. по дело № 2022-20-01, § 25.

ме на законодателя да регулира ситуацията или да измени противоконституционната правна норма, за да се избегне правен вакуум. Например в случая, когато Съдът признава за несъответстваща на Конституцията разпоредба, която забранява на лице, срещу което е прекратено наказателно производство на основание различно от осъдителна присъда, да кандидатства за длъжността съдия, Съдът постановява, че изискванията за съдебна длъжност са важен и основен въпрос⁷⁷. Недопустимо би било противоконституционната правна норма да загуби своята правна сила от деня на публикуване на решението и да не съществува никаква правна уредба. Поради това е необходимо и допустимо противоконституционната разпоредба да остане в сила за определен период, за да се даде възможност на законодателя да приеме нова нормативна уредба, съобразявайки се с констатациите на Конституционния съд.

Възможно е по време на разглеждане на делото законодателят да измени оспорваната норма или я изключи от нормативния акт. Това означава, че на основание на Закона за Конституционния съд (чл. 29, ал.2), Конституционният съд може да прекрати производството по делото⁷⁸. Въпреки това се приема, че самото обстоятелство, че оспорваната норма е станала невалидна, невинаги е достатъчно основание за прекратяване на делото⁷⁹. За да се прекрати делото в такава ситуация, спорът трябва да бъде решен. По делата, образувани по конституционна жалба, Съдът винаги взема предвид, че дадено лице е подало конституционна жалба, за да защити свои основни права, които са нарушени. „Затова, при разглеждането на въпроса за прекратяване на производството по делото, Конституционният съд първо трябва да вземе под внимание необходимостта от защита на основните права на лицата, установени в *Satversme*.“⁸⁰ Това е така, защото решението на Конституционния съд може да е единственият правен способ жалбоподателят да постигне защита на своите права⁸¹. В един конкретен случай, при който съдът разглежда ограниченията заради COVID-19 (забраната за отваряне на определени

⁷⁷ Решение на Конституционния съд от 15 декември 2022 г. по дело № 2021-41-01, § 19.

⁷⁸ Член 29 (1) предвижда, че съдебното производство по делото може да бъде прекратено до постановяване на решението на Конституционния съд: 2) ако оспорената правна норма (акт) е загубила правната си сила.

⁷⁹ Решение на Конституционния съд от 11 януари 2011 г. по дело № 2010-40-03, § 6.

⁸⁰ Решение на Конституционния съд от 12 февруари 2008 г. по дело № 2007-15-01, § 4.

⁸¹ Решение на Конституционния съд от 12 февруари 2008 г. по дело № 2007-15-01, § 4.

магазини), правната норма вече е загубила своята правна сила. За да продължи производството, Конституционният съд взема под внимание както искането на жалбоподателя да се признае нормата за противоконституционна *ex tunc*, така и факта, че въпросът по делото, по който Конституционният съд трябва да даде своята оценка, е от обществено значение⁸². В крайна сметка оспорваните правни норми в този случай са обявени за противоконституционни и невалидни *ex tunc* по отношение на жалбоподателите.

Във всички правови държави изпълнението на едно съдебно решение е самоочевидно или подразбиращо се. В Латвия няма специална правна уредба, която да предвижда механизми за изпълнение на решенията на Конституционния съд и контрол над тяхното изпълнение. В някои свои решения Конституционният съд включва указания относно начина, по който трябва да се изпълни съдебното решение. Така например по делото, в което Съдът обявява за противоконституционни правните норми, даващи право за изсичане на млади дървета, съдът пояснява, че Министерският съвет трябва да предприеме необходимите мерки, за да гарантира, че разрешителните за сеч, издадени въз основа на оспорваната норма, ще станат невалидни⁸³. По-специално Министерският съвет е задължен да осигури изпълнението на съдебното решение, така че да не бъдат изсичани дървета, за които оспорваната правна уредба е допускала сеч.

Заклучение

Значението на конституционната жалба може да бъде оценено от различни гледни точки.

Може да се съгласим с А. С. Суийт, който казва, че процесът на конституционен контрол се задвижва от гражданите⁸⁴. Чрез подаването на конституционни жалби лицата делегират на Конституционния съд въпроси от политически характер, които биха могли да бъдат разгледани и на друга плоскост. Статистиката показва, че конституционните жалби доминира. През 2022 г. напр. в Конституционния съд са постъпили общо 231 искания, които са отнесени до съставите за произнасяне по допустимостта. От тях 212 са конституционните жалби. През 2023 г. от подадени общо 199 искания конституционните жалби са 185. През 2024 г. съдът е получил 145 ис-

⁸² Решение на Конституционния съд от 10 март 2022 г. по дело № 2021-24-03, § 19.

⁸³ Решение на Конституционния съд от 8 април 2024 г. по дело № 2023-01-03, § 26.2.

⁸⁴ Sweet, A. S., *Governing with judges. Constitutional Politics in Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2000, p. 140.

кания и 127 от тях са конституционни жалби. Въз основа на конституционни жалби са образувани 33 дела през 2022 г., 40 през 2023 г. и 24 през 2024 г. Конституционният съд получава голям брой зле подготвени молби, като средно само около 18 % от конституционните жалби са успешни (т.е. водят до образуване на дело). За да подпомогне жалбоподателите в разбирането на изискванията за конституционна жалба, Конституционният съд изготвя формуляр и разяснителен материал, които да бъдат използвани при подготовката на жалбата⁸⁵.

Като задействат процеса на конституционен контрол, гражданите допринасят за развитието на конституционното право. Въз основа на конституционните жалби Конституционният съд допринася не само за развитието на конституционното право, но и за цялата правна система. Успешните конституционни жалби подчертават значимостта на въпроси, свързани с държавната помощ, образователната система, държавния език, правата, свързани със собствеността, правото на справедлив съдебен процес. Конституционният съд развива разбирането за човека като ценност в държавата, като постановява, че никой не може да бъде стигматизиран за цял живот за грешки, които е допуснал в миналото. Освен това Конституционният съд доразвива разбирането за понятието „семейство“, като постановява, че всяко семейство трябва да бъде защитено от държавата.

Зад всяка конституционна жалба стои конкретен интерес, който Конституционният съд е призван да защитава. Конституционният съд се ползва с високо обществено доверие. Това означава, че хората вярват в него като реално и ефективно правно средство за защита при нарушения на основните права. В същото време всяко дело допринася за развитието на държавата, тъй като всяко решение на Конституционния съд доразвива демокрацията и върховенството на закона. В обобщение, както казва проф. А. Ендзинш, първият председател на Конституционния съд, постиженията на Конституционния съд и общественото доверие в работата му през годините показват, че създаването на Конституционния съд е било необходима стъпка за утвърждаване на правовата държава.

⁸⁵ Формулярът и разяснителният материал са достъпни безплатно за всички на уеб страницата: <https://www.satv.tiesas.gov.lv/ieteikumi-konstitucionalas-sudzibas-sagatavosanai/>

ЗА ПЪРВОТО ЗАСЕДАНИЕ НА НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ

Христо Орманджиев

Актуалността на въпроса за първото, наричано още „конститутивно“¹, заседание на Народното събрание е във въпрос. Тя се предопределя не толкова от тържествения му характер, свързан с началото на дейността му и полагането на клетва от народните представители, а преди всичко от това какви действия следва да се извършат по време на провеждането му и какви са техните правни последици.

Особеното значение на първото заседание на Народното събрание се предопределя от специалното място, което му отделя конституционният законодател при приемането на Основния закон през 1991 година. От една страна, чрез него се поставя началото на дейността на новоизбраната легислатура, а от друга неговото успешно завършване дава възможност за нормалното функциониране на парламента.

Началото на дейността на настоящото 51-о обикновено Народно събрание бе белязано от факта, че изборните резултати сочеха победител, но той не разполагаше с достатъчно мандати² за сформиране на самостоятелно правителство и следваше да се търси проявление на коалиционна култура.

Разпределението на мандатите и разнородният състав на парламента оказаха влияние и върху дейността на 51-ото Народно събрание и при първото му заседание, основно при избора на негов председател. Въпреки всичко обаче текущата реалност в събрание-то дава надежда за завръщането на нормалната ритмичност на парламентарната дейност.

1. Определянето на първото заседание на Народното събрание като „конститутивно“ се свързва с поставянето на началото на него-

¹ Повече за първото заседание на Народното събрание виж в *Конституция на Република България. Коментар*, Авторски колектив, Сиела, С., 1999 г., стр. 190–195 (коментар по чл. 75 и чл. 76 от Конституцията от проф. д-р Мариана Тодорова Карагьозова – Финкова).

² Съгласно Решение № 3972-НС на ЦИК победителят в изборите за 51-ото Народно събрание ГЕРБ-СДС печели 69 мандата.

вото конституиране чрез избор на председател и заместник-председатели³. Провеждането на това заседание е особено и с оглед на инициативата за неговото свикване. Тя е предоставена на президента, който следва в едномесечен срок след провеждането на избори да свика Народното събрание на първо заседание („Новоизбраното Народно събрание се свиква на първо заседание от президента на републиката най-късно един месец след избирането на Народно събрание“, чл. 75 от Конституцията). Документалното обективизиране на изявлението на президента се осъществява чрез издаването на указ. В него освен правното основание за издаването му се съдържа датата, часът и мястото на провеждане на заседанието. Издаването на този указ е необходимото условие за първоначалното свикване на депутатите и за поставяне началото на тяхната дейност, като членове на колективния орган – Народно събрание.

Основният закон предвижда и друга възможност за свикване на Народното събрание на първо заседание, в случай че президентът не направи това. Той не сочи мотивите, поради които президентът не го свиква, а предвижда, че в този случай свикването ще се осъществи от определена част от народните представители – 1/5 от тях („Ако в посочения срок президентът не свика Народното събрание, то се свиква от една пета от народните представители.“, чл. 75 in fine от Конституцията). Алтернативността в случая е използвана като гаранция за работата на парламента и избягването на изначално блокиране на неговата дейност. В случая обаче се поставя въпросът по какъв ред, правно-технически, се осъществява подобна инициативност от народните представители, още повече в хипотезата на постоянно действащо, заварено Народно събрание. Без съмнение инициативата следва да се предприеме от предвидената в Конституцията част от новоизбраните народни представители. За алтернативното свикване на народното събрание не е посочен конкретен срок⁴. Тълкуването на нормата на чл. 75 от Конституцията води до извода, че за да се свика Народното събрание на първо заседание от част от народните представители, те следва да изчакаят едномесечния срок, предвиден за упражняване на президентската инициатива по свикване на парламента на първо заседание, като едва след това могат да упражнят своята. Конституционната логика в случая сочи,

³ В чл. 76, ал. 3 от Конституцията се сочи, че „на същото заседание на Народното събрание се избират председател и заместник-председатели.“

⁴ В чл. 75 от Конституцията е посочено: „Новоизбраното Народно събрание се свиква на първо заседание от президента на републиката най-късно един месец след избирането на Народно събрание. Ако в посочения срок президентът не свика Народното събрание, то се свиква от една пета от народните представители.“

че както свикването на първото заседание на Народното събрание от президента, така и неговото провеждане, следва да се осъществи в рамките на предвидения в Основния закон едномесечен срок⁵.

По-интересен е въпросът относно начина, по който ще се обективира алтернативното искане за свикване на първо (конститутивно) заседание на парламента от 1/5 от народните представители. Безспорно за да е налице свикване, то следва да се осъществи от вече избрани народни представители, които са обявени за такива с решение на ЦИК. Инициативата може да се осъществи както от народни представители от различни партии и коалиции, така и от една такава, стига да са достатъчно на брой – 1/5 от народните представители или 48. Същинският въпрос е как да бъде реализирана тази тяхна инициативност и до кого да бъде насочена. Тъй като свикването на Народното събрание на първо (конститутивно) заседание се осъществява с определен акт – указ на президента, то при алтернативното свикване, в случай, че президентът не упражни инициатива по свикването му, актуален е въпросът за акта, в който ще се обективира волята на народните представители за свикване на парламента⁶.

2. За разлика от останалите заседания на парламента, първото се отличава с „предварително“, конституционно зададен дневен ред, свързан с ръководството на Народното събрание⁷, полагането на клетва⁸ и избор на председател и заместник-председатели на парламента. В този смисъл, освен че е зададен дневният ред на първото заседание на парламента, той е и изчерпателно определен. На първото заседание не може да се прави нищо повече от предписаното в Конституцията и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Доколкото обаче в конкретния момент – първото заседание на парламента – не е налице негов вътрешен устройствен акт, то следва да се изпълнят конституционните предписания: първо да се открие заседанието. По смисъла на чл. 76,

⁵ По посочения въпрос липсва произнасяне на КС.

⁶ Във всички случаи до момента не е осъществявана хипотеза за алтернативно свикване на Народното събрание – от 1/5 от народните представители – поради което ще е необходимо поставяне на въпроса относно реда за свикването му на вниманието на КС.

⁷ Съгласно чл. 76, ал. 1 от Конституцията, „първото заседание на Народното събрание се открива от най-възрастния присъстващ народен представител“.

⁸ Съгласно чл. 76, ал. 2 от Конституцията „на първото заседание народните представители полагат следната клетва: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на народа. Заклех се.“.

ал. 1 от Конституцията първото заседание на Народното събрание се открива от най-възрастния присъстващ народен представител. Логиката на такова конституционно решение не буди съмнение поради факта, че създателите на Основния закон през 1991 г. са желали да възложат тази функция на най-възрастния присъстващ народен представител, като се приема, че той е и лицето с най-голям житейски опит между депутатите. По този начин се демонстрира и уважение към опита и знанията на най-възрастния присъстващ народен представител.

3. Следващият съществен момент от конституирането на Народното събрание, който се реализира в първото пленарно заседание, е полагането на конституционната клетва, чието съдържание е посочено в Основния закон. Парламентарната практика се свързва с изчитането на нейното съдържание от страна на председателстващия заседанието, като всички народните представители изричат на глас нейното съдържание. В Конституцията липсва уреждане на детайлите относно техническия начин за полагането на клетвата, както и за определени последващи действия. Те са предмет на уредба в Правилника за организация и дейност на Народното събрание. При настоящата легислатура, в правилника на 50-ото Народно събрание⁹ е уреден реда, по който народните представители полагат предвидената в чл. 76, ал. 2 от Конституцията клетва – устно, което се удостоверява с подписването на клетвен лист.

Правното значение на конституционната клетва на народните представители е изяснено от тълкувателната практика на Конституционния съд¹⁰. Съгласно тази практика народните представители, неположили клетва по чл. 76, ал. 2 от Конституцията, не са встъпили в изпълнение на пълномощията си. Предвид обстоятелството, че полагането на конституционна клетва е уредено във всички български конституции¹¹, нейното правно значение се изяснява едва с посоченото решение на КС. Съдът приема, че с полагането на клетва се потвърждава готовност за изпълнение на едно конституционно задължение, отнасящо се до всички граждани (за спазване на Конституцията и законите), като се поема и друго задължение – в действията си в парламента народните представители да се ръководят от интересите на народа (чл. 76, ал. 2 от Конституцията). След устно-

⁹ Обн. ДВ. бр. 60/16.07.2024 г., чл. 3, ал. 2.

¹⁰ По въпроса за значението на конституционната клетва КС се е произнесъл с Решение № 1 от 16.01.1992 г. по к. д. № 18/1991 г.

¹¹ Член 131 от Търновската конституция, чл. 21 от Конституцията от 1947 г. и чл. 74 от Конституцията от 1971 г.

то полагане на клетвата, народните представители задължително подписват клетвен лист, с който удостоверяват нейното полагане.

4. С откриването на първото заседание на Народното събрание, устното изричане на клетвата и подписването на клетвен лист, се слага началото на конституирането му. Следващото действие, което се предприема и е конституционно предвидено, е изборът на председател на Народното събрание. За да се осъществи този избор, е необходимо да съществува нормативно основание за избора – с нарочно решение се приемат процедурни правила за избор на председател и заместник-председатели на Народното събрание¹², които уреждат реда за предлагане и избор на председател на парламента. Тези правила се приемат в първото заседание и са част от задължителните действия, на всяко новооткрито Народно събрание. Това решение, респективно правилата, не следват общия ред за разглеждането на проекти за решения поради факта, че липсва пълно конституиране на парламента. Те влизат в сила веднага и се прилагат при избора на председател на парламента, като нормативното основание за приемането им са чл. 76, ал. 3 и чл. 86, ал.1 от Конституцията.

В процедурните правила за избор на председател и заместник-председатели на Народното събрание се определя кой може да предлага председател на парламента¹³. Номинации за председател могат да правят партиите и коалициите, регистрирани в ЦИК за участие в изборите на 27.10.2024 г., както и народни представители. Тази инициативност може да се реализира заедно или поотделно, като целеният резултат е избирането на председател на парламента. Прави впечатление, че той следва да бъде избран от състава на действащата легислатура – т. е. от средата на избраните народните представители. Без избирането му не може да започне законодателната, контролната и конститутивна дейност на парламента. Установена парламентарна практика е политическата партия или коалиция, спечелила изборите, да посочва кандидат за председател на парламента и неговата кандидатура да се подлага на гласуване. Тази практика обаче не се прилага стриктно. Изборът на председател на парламента зависи и от разпределението на мандатите и наличието или липсата на мнозинство, както и от постигането на съгласие между политическите сили.

¹² При 51-ото Народно събрание с решение от 11.11.2024 г. са приети процедурни правила за избиране на председател, обн. ДВ., бр.104/2024 г.

¹³ Точка 1 от Решение за приемане на процедурни правила за избиране на председател на 51-ото Народно събрание.

Гласуването се осъществява явно, чрез наличната компютризирана система за гласуване, освен ако Народното събрание реши друго, и по азбучен ред на предложените кандидатури¹⁴. То може да бъде тайно, като за реализирането на тази хипотеза е необходимо да се приеме нарочно решение на Народното събрание, с което да се определи начинът на гласуване.

При отчитането на резултатите от гласуването за избран се смята кандидатът, получил повече от половината от гласовете на присъстващите народни представители, при изискване за наличие на кворум – присъствие на повече от половината от народните представители (чл. 81, ал. 2 от Конституцията). Ако при първото гласуване никой от кандидатите не получи необходимото мнозинство, се произвежда второ гласуване, в което участват двамата кандидати, получили най-много гласове, като е избран кандидатът, получил повече от половината от гласовете на присъстващите народни представители¹⁵.

В случай че нито един кандидат не е избран след първото гласуване, се провежда балотаж, който се отличава от класическия такъв. В общия случай на балотажа печели лицето, което е получило повече гласове. При избора на председател на Народното събрание обаче получаването на повече гласове не е достатъчно, а е необходимо получената подкрепа отново да е повече от половината от присъстващите народни представители, тъй като това решение се взема при условията на чл. 81, ал. 2 от Конституцията.

Интерес представлява и въпросът колко може да продължи първото заседание на Народното събрание? Ясно, че то ще продължи толкова, колкото е необходимо, за да се извършат всички действия по конституирането на парламента. При силно фрагментиран парламент, както и при несъгласие на представените политически партии и коалиции в него, на практика то може да продължи много дълго време. При избора на председател на 51-ото Народно събрание влияние оказаха и измененията в Конституцията, приети със Закона за изменение и допълнение на Конституцията (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.). Новата редакция на чл. 99, ал. 5 от Конституцията предвижда, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът, след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател, назначава служебно правителство и насрочва нови избори

¹⁴ Член 2 от Решение за приемане на процедурни правила за избиране на председател на 51-ото народно събрание.

¹⁵ Член 3 от Решение за приемане на процедурни правила за избиране на председател на Петдесет и първото народно събрание.

в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник. С оглед на тази разпоредба председателят на Народното събрание се превръща и в първи потенциален кандидат за министър-председател на служебното правителство, в случай, че не може да се състави редовно. При такава конституционна редакция и фрагментиран парламент, постигането на съгласие за избор на председател на Народното събрание става заложник на „размисли“ за евентуалното бъдещо управление със служебен кабинет и избора на служебен министър-председател.

Възприетото в чл. 99, ал. 5 решение води до блокиране работата на парламента и невъзможността му да осъществява каквато и да е дейност още в първото му заседание. В повечето случаи изборът на председател на Народното събрание е политически оцветен, което не съответства на ролята на служебното правителство. То е резултат на невъзможността на парламента да излъчи действащ кабинет, след „завъртане на парламентарната рулетка“. В този смисъл създателите на Конституцията през 1991 година, с оглед на конституционния и институционален разум, са приели, че в случаите на невъзможност да бъде излъчено правителство възлагането на отговорността за съставянето и дейността на служебното правителство следва да бъде на една отдалечена от парламентарните фракции фигура, каквато е тази на президента. Последното обаче също не е абсолютна гаранция за равна отдалеченост на служебното правителство от всички власти.

5. С избора на председател не приключва конститутивното заседание на Народното събрание. Неговото избиране слага край на ролята на председателстващия, който вече има само качеството народен представител, освен ако той не бъде избран за председател. Дейността на ръководещия първото заседание най-възрастен присъстващ народен представител приключва с избора на председател на парламента, като избраният председател започва да изпълнява правомощията по чл. 77, ал. 1 от Конституцията от момента на приемане от Народното събрание на решението за избор.

Първата задача на избрания председател на Народното събрание е да започне процедурата по избор на заместник-председатели чрез приемане на процедурни правила за избиране на заместник

председатели на парламента, с нарочно решение¹⁶. Парламентарната практика сочи, че всяка нова легислатура избира толкова заместник-председатели, колкото са партиите и коалициите в състава на парламента, с оглед на осигуряване на равното им участие в ръководството на Народното събрание, като това не е задължително правило. Дава се възможност на всяка от политическите партии и коалиции, представени в парламента, да предложи кандидат за заместник-председател, като гласуването за тях е анблок, поради което отделните кандидатури не се поставят на отделно разглеждане и гласуване¹⁷. Това е принципното положение при избора на заместник-председатели на Народното събрание, което не изключва други решения – например отказ на отделна политическа партия или коалиция от предложение за заместник-председател. Последното не нарушава принципа на равенство на участие на политическите сили в управлението на парламента, тъй като отказът от номинация е резултат от волята на отделната партия или коалиция. За избора на заместник-председателите е необходимо да се приеме нарочно решение, с обикновено мнозинство, т.е. с повече от половината от присъстващите народни представители. След избирането си, заместник-председателите на парламента могат да подпомагат председателя, като изпълняват възложените от него дейности, съгласно разпоредбата на чл. 77, ал. 2 от Конституцията.

6. Важен въпрос при поредицата от действия, предприемани в първото заседание на Народното събрание, е относно нормативната основа, на базата на които те се провеждат. Тя се намира в Конституцията и в ПОДНС. Доколкото липсва автоматизъм по приложението на правилника, то за да е налице приложимост на правилника на стария парламент и в новоизбраното Народно събрание, е необходимо то да приеме нарочно решение¹⁸. Съгласно утвърдената парламентарна практика за приемането на нов правилник за организацията и дейността на Народното събрание, за което се създава

¹⁶ Решение за приемане на процедурни правила за избиране на заместник-председатели на 51-ото Народно събрание от 06.12.2024 г., обн. ДВ., бр. 104/2024 г.

¹⁷ Член 3 от Решение за приемане на процедурни правила за избиране на заместник-председатели на 51-ото Народно събрание: „Гласуването е явно чрез компютризираната система за гласуване, освен ако Народното събрание реши друго, и в цялост за всички кандидати, освен ако е направено възражение срещу някои от предложените кандидати.“

¹⁸ Решение за прилагането на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание от 06.12.2024 г., обн. ДВ., бр. 104/2024 г.

специална комисия, с единствена задача приемане на нов правилник или на промени в този на предходното Народно събрание.

7. От голяма важност за осигуряване на дейността на парламента е формирането на парламентарни групи, които имат съществено значение за задвижване на процедурата по чл. 99 от Конституцията. Те представляват организационната форма, в която политическите партии или коалиции в парламента осъществяват дейността си. Детайлите относно тяхното формиране се уреждат в ПОДНС, като там е посочен и крайният момент – до края на първото заседание на Народното събрание. Като се има предвид, че Конституцията определя дневния ред на първото заседание на парламента, то формирането на парламентарните групи следва да се осъществи в същото заседание, но след избора на председател на парламента. Този извод се налага от факта, че решението за образуването им следва да се представи на председателя на Народното събрание. Имайки предвид, че до неговото избиране парламентът се председателства от най-възрастния присъстващ народен представител, то формирането на парламентарните групи следва да се направи след вече осъществен избор на председател. Парламентарните групи се обявяват от председателя на Народното събрание и се вписват в специален регистър.

Конститутивното заседание на Народното събрание обединява традиция и новаторство. То е важна индикация за готовността за постигане на съгласие между представените политически сили в национално представителното учреждение и за последващото развитие на политическия процес, свързан с формирането на правителство.

ГОРДОСТ И ПРЕЦЕДЕНТ: ЗА СЪДЕБНОТО ТЪЛКУВАНЕ И ДИАЛОГА В ЕВРОПЕЙСКОТО ПРАВО

Матей Ачето

1. Въведение.

Различните проявления на съдебния диалог

Съдиите общуват по различни начини, както на национално, така и на международно равнище.

Общуването е възможно пряко, извънсъдебно, в рамките на съдебни асоциации или посредством конкретни събития, които ги събират заедно за обмен на мнения и добри практики. Тези форми на диалог и сътрудничество имат значима роля не само за повишаване на качеството на съдебната дейност на съответните институции при разрешаването на нови предизвикателства пред правоприлагането, но и за създаването на възможност и засилено чувство за задължение да изразяват позиция както едни спрямо други, така и всеки от името на другия, така че да се запази съдийската почтеност и независимост по отношение на вътрешен или външен натиск.

В настоящата статия обаче бих искал да се съсредоточа върху диалога, който се води от съдебната трибуна, в писмените съдебни актове. Там съдебният диалог също се проявява в различни форми. В редица конституционни и други висши съдилища такъв диалог вече може да се провежда между мнозинството и малцинството по конкретно дело, а понякога дори в рамките на самото мнозинство, изразен под формата на особени мнения или становища по отношение на диспозитива на решението. Съществува и диалог между съдилищата и политическите органи на властта (например на равнището на ЕС виж тълкуването на Съда на Европейския съюз на изискванията за наличие на пряко и лично засягане за пряк достъп на физически лица до Съда и изменението на сегашния чл. 263, ал. 4 от ДФЕС чрез Договора от Лисабон, или решението по делото *Barber*, довело до приемането на специален протокол към Договора от Маастрихт). Съществува и постоянен диалог, въпреки неравномерното разпределение на властта, между върховните и по-долустоящите съдилища в рамките на националните правни системи. И накрая, но в най-голяма степен релевантен за настоящия анализ, е

транснационалният съдебен диалог между съдилища от различни държави или между национални и международни съдилища – диалог, който може би е особено подходящ за конституционни съдилища и международни съдилища, занимаващи се със защитата на правата на човека.

Необходимо е обаче още едно въвеждащо уточнение. Транснационалният конституционен диалог, дори когато се осъществява чрез съдебни актове, може да възниква по различни начини. По принцип съдилищата могат да поглеждат отвъд националните си граници за вдъхновение или за сравнителноправен опит от други юрисдикции при разрешаването на предизвикателствата, пред които са изправени. Това е *съдебен диалог като вдъхновение* – черпене на вдъхновение от съдебната практика и конституционните традиции на другите. В европейски контекст по-специално националните съдилища могат да поискат от европейските съдилища тълкувателни насоки относно прилагането на съответните им национални правни режими – вече (от Съда на Европейския съюз) или в близко бъдеще (от Европейския съд по правата на човека). Това е *съдебен диалог като инструкция* – пряка комуникация с цел да се получат авторитетни насоки за тълкуването на закона, който да се приложи по съответното дело. Накрая, отново с фокус върху европейския контекст, националните и европейските съдилища могат да имат различни позиции по отношение на това как конкретни случаи или по-общи въпроси следва да бъдат разгледани в светлината на правото на ЕС или в рамките на ЕКПЧ, а различията им може да бъдат изразени в съдебните им становища, адресирани както към европейските им колеги, така и към националната им аудитория. Това е *съдебен диалог като разногласие* – противопоставяне на аргументи, насочено към утвърждаване на собственото тълкуване на правото предвид различната позиция на другата страна. В настоящата статия накратко ще очертая и анализирам тези три разновидности на съдебния диалог.

2. Съдебният диалог като вдъхновение

Глобалният конституционен диалог, проявяван под формата на доброволно черпене на вдъхновение от „прецеденти“ в други правни системи, от известно време представлява основен инструментариум за конституционните съдилища по света, макар и не навсякъде в еднаква степен. Добре познат пример е решението от 1995 г. на Конституционния съд на Южна Африка по делото *Makwanyane*, в което се разглежда съответствието с Конституцията на смъртното наказание, предвидено по онова време в Закона за наказателното

производство. В това решение съдът провежда обширно обсъждане на практиката на Конституционния съд на Унгария, Върховния съд на САЩ, Федералния конституционен съд на Германия, Върховния съд на Канада, Върховния съд на Индия и Апелативния съд на Танзания, като цитира и практиката на други юрисдикции, сред които Зимбабве и Хонконг. Освен това съдът анализира решения на международни трибунали и органи, прилагащи сходни инструменти за защита на правата на човека – по-специално Комитета по правата на човека на ООН и Европейския съд по правата на човека. Конституционният съд на Южна Африка несъмнено се нарежда сред водещите институции в съвременния транснационален конституционен диалог като вдъхновение, а редица лични свидетелства подчертават неговото значение.

Подобни примери се срещат и другаде. В европейски контекст например дори традиционно по-сдържаният Германски федерален конституционен съд, както подчертава Майер, понякога извършва задълбочен сравнителноправен преглед, като по делото *Iranian Embassy* се позовава на практиките в Белгия, Италия, Швейцария, Австрия, Франция, Гърция, Египет, Йордания, Нидерландия, Швеция, Латинска Америка, Англия, САЩ, Филипините, Япония, Русия, Румъния, Полша, България, Чехословакия и Хърватия.

В световен мащаб не съществуват нито единни правила, нито хомогенна практика. Някои юрисдикции подхождат по-сдържано към черпенето на опит от други правни системи. Когато в началото на новото хилядолетие няколко решения на Върховния съд на САЩ включиха сравнително скромни препратки към неамерикански правен контекст и източници, това породи ожесточен дебат, определян като епизод от „културните войни“ относно същността на американската конституционна идентичност и (юридическия) патриотизъм. От друга страна, и може би не съвсем без връзка с това, конституционните дела на САЩ напоследък също са цитирани по-рядко от чуждестранни юрисдикции, като други съдилища поемат ролята на основни участници в този диалог.

Дори когато се извършва сравнителноправен анализ, практиките на цитиране на различните съдилища може да разкриват различни възприятия. Хиршл отбелязва например, че Върховният съд на Израел проявява по-голяма склонност да цитира източници от авторитетни западни юрисдикции (като САЩ, Канада, Обединеното кралство, Германия и други европейски източници), отколкото от други държави, въпреки че някои от последните споделят сходни етнически и религиозни предизвикателства при дефинирането на своята конституционна идентичност. Във всеки случай по-подро-

бен анализ на обхвата и особеностите на подобен „съдебен диалог като вдъхновение“ би надхвърлил рамките на настоящото изследване. За неговите цели е достатъчно да се отбележи, че практиката на позоваване на чужди юрисдикции е поначало възприета от множество конституционни съдилища по света и в Европа.

В правото на ЕС сравнителният подход е практически неизбежна характеристика на системата на съдебния контрол и съответно е от особена значимост за дейността на Съда на Европейския съюз. Правните системи на държавите членки представляват необходим източник на вдъхновение при формирането на европейския правен ред, но същевременно служат единствено като вдъхновение, когато се налага да се съгласуват националните различия с общите европейски концепции и норми. Това „черпене на вдъхновение“ от националните конституционни традиции, както и от източници на международното право, се проявява особено отчетливо в развитието на правата на човека в правото на ЕС, закрепени в „неписаните“ общи принципи на правото на Съюза. Именно чрез подобен сравнителен анализ Съдът на Европейския съюз обосновава тяхното съществуване, вдъхновявайки се от конституционните традиции, общи за държавите членки.

3. Съдебният диалог като инструкция

Разбира се, веднъж утвърдени на европейско равнище като общи принципи на правото на ЕС, много от тези национално обусловени принципи впоследствие се „връщат“ в националните юрисдикции като „висш закон на страната“, за да ръководят, оформят и контролират развитието и прилагането на националното право. В някои случаи това може да е довело до промяна в практиката на националните съдилища по тяхна собствена инициатива – смята се например, че успехът на общите принципи на европейско равнище е допринесъл за по-широкото им прилагане в шведската правна система. Във всеки случай това оказва влияние и върху националните правни поръдки чрез множеството задължения, възложени на националните правни системи и съдилища по силата на принципа на лоялно сътрудничество, включително правото или – за върховните съдилища – задължението да отправят преюдициални запитвания към Съда на Европейския съюз относно неразрешени въпроси за тълкуването на правото на ЕС.

Това представлява втората разновидност на съдебния диалог – комуникацията между националните и европейските съдилища, при която първите отправят запитвания към вторите с цел получаване на авторитетно напътстване. Понятието отдавна присъства

в правото на ЕС, като процедурата по преюдициално запитване е установена от Договора в днешния чл. 267 от ДФЕС. Подобна правна уредба може скоро да стане приложима и спрямо Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), предвид това, че Протокол № 16 към КЗПЧОС въвежда възможността най-висшите национални съдилища да отправят искане към Съда за съвещателно мнение, допълвайки съществуващата – но практически никога неизползвана – възможност по чл. 47-49 от КЗПЧОС Комитетът на министрите да поиска от Съда да даде съвещателно мнение относно тълкуването на Конвенцията и Протоколите към нея.

Протокол № 16 все още не е влязъл в сила, но дори когато това се случи, той ще въведе по-мека версия на уредбата – съвещателните мнения ще бъдат факултативни и необвързващи. Въпреки това протоколът вече има практическо значение. В своето становище относно съвместимостта с Договорите на ЕС на проектоспоразумението за присъединяване на ЕС към КЗПЧОС Съдът на Европейския съюз посочва като една от причините за несъвместимост именно възможността процедурата за съвещателно мнение, предвидена в Протокол № 16, да бъде използвана за заобикаляне на процедурата по преюдициално запитване по член 267 от ДФЕС.

Що се отнася до самата процедура по преюдициално запитване пред Съда на Европейския съюз, тя отдавна е установена като ключов крайъгълен камък в системата на съдебния контрол в правото на ЕС. Чрез нея Съдът е доразвил някои от основополагащите доктрини за Съюзното право като наднационално право, сред които доктрините за директния ефект и примата. В количествено отношение тази процедура представлява съществена част от натовареността на Съда, надвишаваща значително броя на преките иски. През последните години това проличава особено ясно. През 2007 г. от общо 573 новообразувани дела 265 (46%) са преюдициални запитвания, а 221 (39%) – преки иски (останалите са жалби). През 2010 г. от 624 нови дела 385 (почти 62%) са преюдициални запитвания, докато само 136 (22%) са преки иски. В периода 2011-2014 г. делът на преюдициалните запитвания нараства от 62% до 70%, а броят на преките иски се стабилизира на малко над 70 годишно – под 12% от всички нови дела. През 2015 и 2016 г., при общо 702 и съответно 680 нови дела, само 48 (7%) и 35 (5%) представляват преки иски, докато 436 (62%) и 470 (69%) са преюдициални запитвания.

По-важното обаче е, че процедурата по преюдициално запитване въведе сложна динамика в отношенията между Съда на Европейския съюз и върховните национални съдилища, както и в сравнителен план на националните съдилища като цяло. Тук няма да се

спирам на позициите на различните конституционни съдилища по въпроса дали те са изключени от задължението за отправяне на преюдициално запитване по смисъла на чл. 267, ал. 3 от ДФЕС. Вместо това ще насоча вниманието към задължението на върховните съдилища да отправят запитване, както е изложено за първи път от Съда на ЕС в решението му по делото *CILFIT*.

Както е добре известно, по делото *CILFIT* бяха очертани три изключения от задължението за отправяне на преюдициално запитване: неуместност (ирелевантност), наличие на предходно произнасяне (*acte éclairé*) и яснота на правната норма (*acte clair*). Това може да се разглежда като смекчаване на наглед строгата формулировка на чл. 267, ал. 3 от ДФЕС и като израз на доверие в способността на националните съдилища да решават ясните въпроси на правото на ЕС. Що се отнася до първото изключение, текстът на чл. 267, ал. 3 не съдържа уточнението, предвидено в ал. 2 (че преюдициалното запитване следва да бъде необходимо на националният съд, за да може да постанови решение), и би могъл да бъде тълкуван като въвеждащ безусловно задължение за отправяне на запитване. Въпреки това националните съдилища, както и Съдът на ЕС, сравнително скоро приеха, че върховните съдилища, подобно на всички други съдилища и трибунали, имат както свободата на преценка, така и задължението да определят дали поставеният въпрос е относим към спора. Това становище е споделяно и от генералния адвокат Капоторти по делото *CILFIT*, макар че той се обявява срещу възприемането на доктрината *acte clair*.

Изключението „предходно произнасяне“ се основава на делото *Da Costa*, решено деветнадесет години по-рано. В *Da Costa* генералният адвокат Лагранж всъщност застъпва приемането на доктрината *acte clair*, но Съдът не споделя това становище, насочвайки се вместо това (предимно) към „материална идентичност“ с въпрос, вече разгледан в предходно решение, което прави „безусловното изискване“ за отправяне на запитване лишено от цел и следователно от смисъл. Като ограничава изключението до случаи, в които се изисква единствено прилагане, а не тълкуване на правната норма, Съдът гарантира единното тълкуване, но тежестта на аргументацията пада върху авторитета, а не върху яснотата. Расмусен излага убедителната теза, че Съдът е използвал *Da Costa* тактически – не за да засили правомощията на националните съдилища, а за да укрепи *erga omnes* действието и авторитета на собствените си предходни решения.

За разлика от това *CILFIT* може да се разглежда като насочено повече към прилагането и (не)спазването, отколкото към тълкуване-

то. Решението представлява поне частично реакция на Съда спрямо практиката на националните съдилища след *Da Costa*, които – въпреки по-ограничения текст на това решение – често възприемат онова, което смятат за утвърждаване от негова страна на доктрината *acte clair*, позволяваща им да избягват отправянето на преюдициални запитвания. В този смисъл *CILFIT* може да бъде възприето като троянски кон – като затягане на юздите, макар да изглежда, че ги отпуска; като символичен израз на хоризонтално взаимодействие между европейските и националните съдилища, но с подчертано йерархично измерение. Да, Съдът действително въвежда доктрината *acte clair*, но след това я натоварва (а според някои – и доктрината *acte éclairé*) с изисквания, които са практически неизпълними: националният съд следва да разглежда въпроса, отчитайки „характерните особености на правото на [ЕС]“, включително „сравнение на различните езикови версии“, разбиране на „специфичното“ значение на използваната терминология в правото на ЕС и тълкуване на всяка разпоредба „в светлината на всички разпоредби на правото на [ЕС] като цяло“. Това наглед е непостижима задача, превръщаща съдбата на националните съдилища в подобие на съдбата на Сизиф, наказан за опит да оспори авторитета на (митологичното или съдебното) небе, както отбелязва генералният адвокат Коломер по делото *Gaston Schul*.

И все пак съществува и друга странност. Ако националните съдилища интерпретират решението *Da Costa* като предоставящо им свобода на преценка в рамките на доктрината *acte clair*, защо да не приложат същия подход спрямо по-широката покана, заложена в *CILFIT*? В този смисъл условието, поставено в *CILFIT*, може да се разглежда както като изискване за извършване на надлежно сравнителноправно изследване – да се погледне отвъд рамките на националните правни системи – така и като основание за националните съдилища, които желаят да се произнесат авторитетно по въпроси на европейското право. В крайна сметка поне някои от условията в *CILFIT*, които са абсурдни за националните съдилища, тълкувани буквално са абсурдни и за самия Съд (или за петчленните му камари). И тогава какво би попречило на националните съдилища да приемат *CILFIT* буквално и да използват доктрината *acte clair* с увереност според собственото си усмотрение? Кой ще върне камъка обратно на мястото му?

За някои наблюдатели може именно такава да е било намерението на Съда на ЕС в решението му по делото *Ferreira da Silva* от 2015 г., в което за пръв път приема, че върховен съд е нарушил задължението си по чл. 267, ал. 3 от ДФЕС да отправи въпрос към Съда в конкретно

дело – едно от многото, свързани с тълкуването на понятието „прехвърляне на предприятие“ по смисъла на Директивата за придобитите права. Дори и тук обаче въпросът не е напълно еднозначен.

Двойственият (или дори тройният) характер на *CILFIT*, описан по-горе, намира отражение както в коментарите към решението, така и в последващата съдебна практика. От една страна решението е критикувано за строгите условия, които налага на националните съдилища. По делото *Wiener* Генералният адвокат Джейкъбс призовава за „еволюционен подход“ към чл. 267, ал. 3 от ДФЕС, който да не изисква от върховните съдилища да отправят преюдициални запитвания по всички въпроси с малко значение, макар в същото време да не предлага изменение на условията, въведени в *CILFIT*, освен необходимостта да се прегледат всички различни езикови версии на правото на ЕС. Неговата позиция до голяма степен е повторена и в академичния коментар на Крейг. По делото *Gaston Schul* Генералният адвокат Коломер отива по-далеч, определяйки теста на *CILFIT* като „абсурден“.

От друга страна на практика националните съдилища продължават да проявяват резервираност при отправянето на преюдициални запитвания, често предпочитайки сами да тълкуват правото на ЕС. Тази национална съдебна практика показва, че тестът *CILFIT* може да е поставил строги условия, но се оказва „беззъб тигър“ по отношение на тяхното прилагане, особено като се има предвид, че Съдът многократно е потвърждавал, че е „изключителна отговорност“ на националните съдилища да преценят дали правилното прилагане на правото на ЕС е толкова очевидно, че не е необходимо отправянето на запитване.

Странно, но вероятно целенасочено, този последен извод е повторен от Съда и в друго решение, постановено на същия ден и от същия състав, както решението по делото *Ferreira da Silva*. Във второто дело *X and van Dijk* поставеният въпрос е дали фактът, че по-долустоящ национален съд е отправил запитване по въпрос за правото на ЕС към Съда на ЕС, изключва възможността върховният съд, разглеждащ същия въпрос, да установи, че условието *acte clair* по *CILFIT* е изпълнено. Съдът потвърждава правомощията (и изключителната отговорност) на върховните съдилища сами да извършват тази преценка и постановява, че противоположното становище на по-долустоящите съдилища само по себе си не изключва това.

Как тогава това повторно утвърждаване на по-голямата свобода на преценка се съчетава със строгата позиция, възприета в крайна сметка по делото *Ferreira da Silva*? Като се съпоставят двете дела, едно възможно обяснение за разграничението е, че ситуацията в *X*

u van Dijk се отнася единствено до разминаване по въпроса между върховния съд и по-долустоящите съдилища, докато *Ferreira da Silva* се отнася до разминаване между множество национални съдилища в различни държави членки, което налага по-голяма прецизност към задължението на националните съдилища да съдействат за осигуряване на еднообразно и правилно прилагане на правото на ЕС.

Възможно е обаче тези решения да бъдат разглеждани и като търсен дует, отразяващ опита на Съда да върви по тънката граница на двойствения характер на *CILFIT*, водейки се от същите съображения, които са в основата на решенията по делата *Da Costa* и *CILFIT* – а именно, целта да се гарантира авторитета на собствената му съдебна практика. При такъв прочит съвместното послание на двете дела е: продължаваща ангажираност към намиране на разумен юрисдикционен баланс между Съда на ЕС и националните съдилища при прилагането на правото на ЕС, като *Ferreira da Silva* добавя повтарящия се рефрен: решимостта на Съда на ЕС да гарантира спазването на собствените си решения.

4. Съдебният диалог като разногласие

Това ни връща към въпроса как следва да се разбира съдебният диалог в подобни взаимоотношения. Изискванията, които правото на ЕС налага на националните съдилища спрямо техния люксембургски събеседник, застрашават да превърнат обмена между тях в своеобразен монолог или в нещо като злочеста обърната версия на сократически диалог, при който Съдът на ЕС отговаря на добросъвестните запитвания на националните съдилища с авторитетни решения, които те са длъжни да следват. За критиците, а вероятно и за редица национални съдилища, подобно схващане за съдебен диалог обезсмисля самия термин. В крайна сметка диалогът предполага (понякога) и разногласие.

Този проблем не се ограничава само до европейския контекст. В рамките на доктрината за „контрол за конвенционалност“, развита от Интер-американския съд по правата на човека и изискваща националните власти да не прилагат национално право, което противоречи на (тълкуването от Интер-американския съд на) Американската конвенция за правата на човека, Контесе отбелязва декларираната ангажираност на Интер-американския съд да уважава ролята на националните съдилища и да взема предвид техните становища, но продължава с критиката, че реалната му практика представлява еднопосочно настояване да има последната дума.

Това е опасение, което по един или друг начин е изразявано от различни национални съдилища. В контекста на правото на ЕС

например е добре известна цялостната история на националните „бунтове“ срещу неограниченото прилагане на доктрината за примата на правото на ЕС, в които главна роля играе Федералният конституционен съд на Германия, и няма нужда тя да бъде преповтаряна тук. Разногласия обаче могат да възникнат и по конкретни въпроси, като в такива случаи диалогът може съвсем естествено да се прояви в това, че участниците в него възприемат различни позиции относно подходящото разрешение на даден тип спор или тълкувателен проблем. Такова разногласие може да се разглежда като опит за „стратегическо правораздаване“, целящ да убеди европейския партньор да промени своята позиция (силата на аргумента), или пък като изявление, очертаващо границите на юрисдикционния суверенитет на националния съд (аргументът на силата). И в двата случая това оспорва представата за съдебния диалог като монолог, който тече единствено в посока от европейския(те) съд(ища) към националната съдебна власт.

През последните години правото на ЕС стана свидетел на няколко силни, макар и спорни и не винаги убедителни проявления на подобно недоволство. През 2012 г. по дело, свързано с уредбата на пенсионната система във връзка със седалището на работодателя след разпадането на Чехословакия, чешкият Конституционен съд обяви решението на Съда на ЕС по делото *Landtová* за *ultra vires*. Това представляваше крайно тежко изявление от страна на национален съд, невиджано дотогава в правото на ЕС – един коментатор дори го сравни с внезапна среща с Йети – и както отбелязват анализаторите, вероятно по-скоро е неблагоприятна последица от вътрешното противопоставяне между чешкия Конституционен съд и чешкия Върховен административен съд, страничен ефект от което е и решението на Съда на Европейския съюз.

Решението не остана без критики: Комарек го определи като проявление на „необуздан бунт“, а не като израз на стремеж към съдебен диалог със Съда на Европейския съюз. От друга страна, макар Съдът на ЕС да предпочете очевидно да избегне открити публични изявления по въпроса, вътрешният институционален сблъсък заплаши да продължи. Върховният административен съд отправи ново преюдициално запитване до Съда на ЕС, съдържащо (донякъде риторичния, особено в светлината на делото *Elchinov*) въпрос дали е обвързан от решенията на Конституционния съд, които противоречат на правото на ЕС, както е тълкувано от Съда на ЕС.

Съвсем наскоро, в края на 2016 г., Върховният съд на Дания също изрази своето несъгласие по дело, свързано с добре познатия спорен въпрос за признаването на забраната за дискриминация въз

основа на възраст като общ принцип на правото на ЕС в областта на трудовото право. По-рано, в решението по делото *Mangold*, Съдът на ЕС призна този принцип, като се позова на конституционните традиции, общи за държавите членки – подход, който критиците заклеймиха като неоправдан съдебен активизъм и който подтикна бивш председател на Германския федерален конституционен съд да призове за задействане на заплахата от национален конституционен контрол, предвидена във второто решение по делото *Solange*. В решението по делото *Dansk Industri* Върховният съд на Дания поиска от Съда на ЕС да се произнесе относно прилагането на този принцип в спорове между частноправни субекти и относно възможността националният съд да го балансира с принципите на правна сигурност и защита на легитимните правни очаквания. Съдът на ЕС постанови, че националните съдилища са длъжни да направят всичко необходимо, за да приложат този принцип; Върховният съд на Дания обаче отказа да стори това, приемайки, че съответстващото на правото на ЕС тълкуване на датското право е невъзможно, и че нито датското законодателство, нито Актът за присъединяване дават правно основание националният съд да даде предимство на неписания общ принцип на правото на ЕС. Малко след това делото бе последвано от критични коментари; един особено показателен пример го описва като съчетание между негъвкавостта на Съда на ЕС и твърдоглавието на Върховния съд на Дания, довело до взаимното им обезсилване, ако не и до отслабване на авторитета на съдилищата като цяло.

По мое мнение все още е твърде рано да се правят предположения относно трайните последици от подобни епизоди върху естеството на съдебния диалог в Европа или върху преобладаващите тенденции сред националните съдилища да се бунтуват срещу решенията на Съда на Европейския съюз. В крайна сметка такова изразяване на недоволство може да се разглежда и като желание за участие в сериозен съдебен диалог и за активно включване на националните върховни съдилища в многостранен европейски съдебен диалог, като съответните им роли и позиции все още предстои да бъдат определени и усъвършенствани. Това може също така да обясни засиления наскоро интерес на конституционните съдилища сами да отправят преюдициални запитвания – като два допълнителни примера може да се припомни първото преюдициално запитване от Германския федерален конституционен съд по програмата *Outright Monetary Transactions* по делото *Gauweiler*, или от Словенския конституционен съд по делото *Kotnik* – както и тяхното (ре)позициониране спрямо люксембургския събеседник, като например последващото решение на Германия по програмата ОМТ.

Във всеки случай едва ли може съдебният диалог, когато се провежда правилно, да се смята за краткосрочен или еднократен акт, той по дефиниция представлява по-скоро продължителен и обмислен обмен. Вземете за пример случаите, предоставени от другия европейски съд и неговите национални партньори. В серията дела *Von Hannover*, обхващаща период от двадесет години, Европейският съд по правата на човека и Германският федерален конституционен съд в крайна сметка уеднаквяват позициите си относно оценката на правото на жалбоподателите на неприкосновеност на личния живот по дело, свързано с нежелана публикация на снимки. Друг пример е диалогът между ЕСПЧ и Латвийският конституционен съд относно законосъобразността на различните подходи за изчисляване на пенсии за старост за лица, които не са граждани на Латвия, като Латвийският конституционен съд през 2001 г. признава тази уредба за съобразена с Конституцията, ЕСПЧ „отговаря“ през 2009 г. с констатация за нарушение на Конвенцията по делото *Andrejeva*, Латвийският съд на свой ред отговаря с друго решение две години по-късно, а ЕСПЧ (едва) сега вероятно подготвя новия си отговор по делото *Soročinskis*.

Невинаги е необходимо да минат две десетилетия, но такъв съдебен диалог неизбежно изисква няколко дела. Диалогът между ЕСПЧ и Върховния съд на Обединеното кралство относно използването на косвени доказателства е подходящ пример. По делото *Al-Khawaja and Tahery* с единодушно решение на камарата през януари 2009 г. ЕСПЧ постановява, че е налице нарушение на правото на жалбоподателите на справедлив съдебен процес. В края на същата година по делото *Horncastle* Върховният съд на Обединеното кралство се противопоставя на това, което смята за твърде непреклонна позиция на ЕСПЧ в по-ранното дело, игнорирайки особеностите на английското право. Когато делото *Al-Khawaja and Tahery* се разглежда от Голямата камера, ЕСПЧ, след като провежда собствено сравнително изследване, променя позицията си и установява, че правата на жалбоподателите по Конвенцията не са нарушени. Накрая, когато ЕСПЧ потвърждава тази позиция в собственото си решение по делото *Horncastle*, пресъобщението на Съда го описва като „[з]авършек на съдебния диалог между ЕСПЧ и съдилищата на Обединеното кралство относно използването на косвени доказателства“.

5. Заключение

Тази статия се опита да идентифицира трите разновидности на транснационалния съдебен диалог, които насърчават, принуждават или позволяват на националните съдилища да погледнат отвъд

рамките на своята юрисдикция при решаването на делата и споровете, по които се произнасят: съдебният диалог като вдъхновение, съдебният диалог като инструкция и съдебният диалог като разногласие. Остават някои допълнителни въпроси, като например доколко транснационалният съдебен диалог на националните съдилища се определя от техните вътрешни цели или местни интереси и доколко – от по-космополитното желание да участват в общото глобално или европейско съдебно начинание. Европейският контекст, който все по-тясно преплита националните правни системи в обща европейска рамка, както в областта на основните права съгласно КЗПЧОС, така и в по-широк смисъл в рамките на приложното поле на правото на Европейския съюз, със сигурност насърчава и двете измерения и посоки на този диалог: националните правни системи са неизбежно обусловени и регулирани от общата правна рамка, но от своя страна също допринасят за формирането на нейното развитие и прилагане.

В този контекст ролята на конституционните съдилища не може да бъде пренебрегната, тъй като те са позиционирани най-добре, за да подпомогнат намаляването на напрежението между националните конституционни системи и общите транснационална правна рамка и стандарти, за да се намери подходящия баланс между националните „убежища на утвърдените мисловни модели“ и общото жизнено пространство. С оглед на това, че и двете пространства непрекъснато се трансформират, деликатният баланс между тях също трябва постоянно да се преразглежда и усъвършенства. Транснационалният съдебен диалог е незаменима част от това начинание.