

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 8

София, 18 октомври 2022 г.

(Обн., ДВ, бр. 85 от 25.10.2022 г.)

Конституционният съд в състав: председател – Павлина Панова, членове: Мариана Карагьозова-Финкова, Константин Пенчев, Филип Димитров, Тая Райковска, Надежда Желепова, Атанас Семов, Красимир Влахов, Янаки Стоилов, Соня Янкулова при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 18 октомври 2022 г. конституционно дело №15/2022 г., докладвано от съдия Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията във фазата по допустимост съгласно чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд (ЗКС).

Делото е образувано по искане на Министерския съвет на Република България, внесено в Конституционния съд на 12 юли 2022 г., за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България.

Петитумът на искането гласи както следва:

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

В съобразителната част на искането вносителът привежда доводи за твърдяната необходимост от задължителното тълкуване - „с оглед на преодоляване на последиците“ от решенията на Европейския съд за правата на човека (ЕСПЧ) по делата „Кулински и Събев срещу България“ (№ 63849/09, 21 юли 2016 г.), „Димов и други срещу България и 13 други“ (№ 45660/17) и „Анатолий Маринов срещу България“ (№ 26081/17), в които се „установява нарушение на чл. 3 от Протокол №1 от Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи.“ Посочва, че основание за тези решения срещу България е съдържашата се в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията „обща, автоматична и недиференцирана забрана за упражняване на право на глас от страна на лишените от свобода и на ограничено запрети лица“, която „надхвърля пределите на всяка приемлива свобода на преценка.“ Според Министерския съвет „би било подходящо Конституционният съд да изясни смисъла и обхвата на действие на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България чрез конформно тълкуване.“ В искането се поддържа, че така „ще бъде избегната необходимостта от евентуална конституционна промяна и съответно ще се даде възможност на ограничен кръг лишени от свобода, както и на поставени под ограничено запрещение, отговарящи на определени изисквания, да упражняват право на глас.“ Според вносителя „обоснованият интерес от даването на задължително тълкуване произтича от необходимостта да се предостави информация за постигнатия напредък пред Комитета на министрите (КМ) към Съвета на Европа, осъществяващ контрол върху изпълнението на решенията.“

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, съобрази следното:

Основна функция на тълкувателното правомощие, възложено на Конституционния съд с разпоредбата на чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е изграждането на „ясна и безпротиворечива система от норми“ (Решение №8/2005 г. по к.д.№7/2005 г.). Целта на упражняването на това правомощие, предвидено от конституционния законодател като самостоятелно, отделно от другите (и различно от инцидентното тълкуване на Основния закон при произнасяне за противоконституционност на актовете посочени в чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията), е да се установи съдържанието и смисъла на конституционна/и разпоредба/и, по който смисъл се спори, „констатира се неяснота и/или двусмислие, разкриването му обосновава различни възможни решения, или прилагането е противоречиво. Така даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон“ (Определение №4/2007 г. по к.д.№9/2007 г.).

Конституционният съд има установена и последователна практика относно предпоставките за упражняването на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, според която съществено условие за допустимост на тълкувателно искане е да се обоснове правен интерес от тълкуването, като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, което да обуслова противоречиво или нееднакво прилагане на същата (в този смисъл Определение №8/2016 г. по к.д.№17/2016 г., Определение №1/2015 г. по к.д.№1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к.д.№14/1998 г., Определение №9/1996 г. по к.д.№30/1996 г. и др.).

Съгласно тази практика на Конституционния съд, за да бъде допуснато за разглеждане по същество едно искане на основание чл. 149, ал. 1,

т. 1 от Конституцията, е необходимо да е налице възможност за повече от един отговор относно нормативното съдържание на дадена конституционна разпоредба. Възможните различни разбирания за смисъла и обхвата на разпоредбата следва да са посочени от вносителя на искането със съответните доводи. Конституционният съд може да осъществи юрисдикционната си функция – да бъде „арбитър“, при упражняване на обсъжданото конституционно възложено му правомощие, само при наличието на реален спор – правно основание за това. Когато предмет на едно тълкувателно искане е конституционен текст, за който вносителят твърди, че конституционната повеля в него е ясна и еднозначна, но едновременно претендира да има смислов потенциал да бъде изведено друго значение, упражняването на тълкувателното правомощие би поставило Конституционния съд в позицията на „позитивен законодател“, който замества със своята воля волята на конституционния законодател, което е конституционно недопустимо. В Определение №8/2016 г. по к.д.№17/2016 г. Конституционният съд постановява, че „да се извърши абстрактно задължително тълкуване при липсата на неяснота и непълнота в правната регламентация, липсата и на различно виждане и правен спор между държавните институции, би било излизане вън от компетентността на Конституционния съд за провеждане на задължително тълкуване.“ Съдът изрично подчертава, че чрез упражняването на тълкувателното си правомощие не може да променя Конституцията като я допълва или дописва (Решение №15/2021 г. по к.д.№6/2021 г., Определение №3/2015 г. по к.д.№7/2015 г., Определение №1/2015 г. по к.д.№1/2015 г., Определение №4/2007 г. по к.д.№9/2007 г., Решение №8/2005 г. по к.д.№7/2005 г., Определение от 21.12.2005 г. по к.д.№8/2005 г.).

В мотивите на настоящото искане за тълкуване на разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията Министерският съвет не излага обстоятелства за неяснота, предвид характерната за конституционните разпоредби висока степен на абстрактност на тяхната формулировка. В действителност, като твърди, че посочената конституционна разпоредба съдържа „категорична забрана“ по отношение на визираните от нея кръг лица да упражняват активно изборително право, което се допълва от цитираното в този смисъл становище на ЕСПЧ по делото „Кулински и Събев срещу България“ (№63849/09, 21 юли 2016 г.), вносителят заявява, че разпоредбата не само не поражда никакво съмнение, а че тя изключва каквото и да било съмнение за нейния смисъл, т. е. същността на твърдяното е, че разпоредбата, чието тълкуване се иска, има само един възможен прочит.

Необходимостта от тълкуване вносителят обосновава не с неяснотата в разпоредбата, а с възможността по този начин Конституционният съд да „преодолее установените от ЕСПЧ недостатъци на чл. 42, ал. 1 от Конституцията на Република България.“ Българската държава има интерес, включително финансов, да бъде избегнато осъждане от ЕСПЧ чрез процедурата за пилотни решения. Това обаче по никакъв начин не обосновава правен интерес от даване на задължително тълкуване на указаната в искането конституционна разпоредба, която има само един възможен прочит, както всъщност поддържа самият вносител.

Конституционният съд посочва, че изпълнението на решенията на ЕСПЧ е свързано с предприемането на общи мерки, по-специално изменения в законодателството (или въвеждане на съответна правна уредба), както и на индивидуални мерки, когато това е необходимо, от съответната държава – страна по КЗПЧОС, за която ЕСПЧ установи че нарушава Конвенцията. За България, предвид посочените по-горе решения на ЕСПЧ в настоящия случай, обща мярка е предприемането на необходимите промени в националния правен ред. В годишните доклади на България за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по посочените дела се подчертава, че са разработвани и предлагани мерки, но те не са обективирани в действащия национален правен ред (в годишните доклади на министъра на правосъдието за изпълнението на решенията на ЕСПЧ по делата срещу Република България през 2020г., 2019г., 2018г., 2017г. се сочи решението по делото „Кулински и Събев срещу България“ №63849/09, и се заявява, че са предприети мерки от правителството – изготвяне на проекти за промени в съответните нормативни актове, като се определят и срокове, както е постановено и решение на Министерския съвет №586 от 6 август 2021 г., за приемане на „Пътна карта за изпълнение на осъдителните решения, постановени срещу Република България от ЕСПЧ“, но те не са довели до такива законодателни промени, съответстващи на изискванията към българската държава според решенията на ЕСПЧ). В искането се посочва също, че не е проведен диалог и не е формирана воля, за да бъдат осъществени дължимите от държавата действия, по силата на така посочените решения на ЕСПЧ.

Към общите мерки се отнася и съответстващото (на Конвенцията) тълкуване на релевантната национална правна норма. Практиката на ЕСПЧ не сочи обаче на безусловно изискване за такова съответстващо (конформно) тълкуване от съответната държава – страна по КЗПЧОС, а само доколкото това е възможно – т.е. тълкуване *contra legem* е изключено.

Като твърди, че забраната в чл.42, ал.1 от Конституцията е „категорична“, Министерският съвет настоява за нейното конформно – съответстващо на КЗПЧОС – тълкуване. Конституционният съд има практика, в която инцидентно в мотивите на свои решения използва техниката на конформното тълкуване (съхраняващото закона тълкуване), възприета и в практиката на други европейски конституционни юрисдикции. Чрез нея Конституционният съд указва по какъв начин да бъде разбрана и прилагана една разпоредба, която може да има повече от един възможен смисъл. Конституционният съд използва тази техника най-често при упражняване на контрол за конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (Решение №5/1995 г. по к.д.№3/1995 г., Решение №2/2009 г. по к.д.№1/2009 г., Решение №9/2020 г., по к.д.№3/2020 г. и др.). В тези случаи Съдът отхвърля искането за противоконституционност при положение, че оспорената разпоредба се разбира и прилага със съдържание и смисъл, съответстващ на Основния закон и посочен от Конституционния съд в мотивите на решението. В практиката на Конституционния съд може да се открие и друга форма на конформно тълкуване: конформно тълкуване на конституционни разпоредби, които не дават ясен еднозначен отговор на конкретен тълкувателен въпрос, с международни договори, по които държавата е страна (Решение №2/1998 г. по к.д.№15/1997 г., Решение №11/2022 г. по к.д.№3/2022 г. и др.). В този случай от различния смисъл, който може да бъде открит в дадена конституционна разпоредба, Конституционният съд определя като свързан с поставения тълкувателен въпрос този, който съответства на съответния международен договор, по който България е страна, и само доколкото това е възможно.

Конституционният съд се придържа последователно към разбирането, че при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2, пр. 1 от Конституцията, в материята на основните права, гарантирани от Конституцията и от КЗПЧОС, взима предвид и „поясненията, гаранциите и развитието на визиращите тези права норми, възприети в еволютивната практика на Европейския съд по правата на човека“ (Решение №11/2022 г. по

к.д.№3/2022 г.). Важно е да се отбележи, че тази практика на ЕСПЧ се използва от Конституционния съд в мотивите на негови решения, най-често при упражняване на правомощието по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, но не и в диспозитив на тълкувателно решение. Необходима предпоставка за употребата на този подход е неяснота или липса на еднозначност в смисъла на конкретна конституционна разпоредба, в която е възможно да бъдат разкрити различни нормативни предписания (не непременно противоречащи си).

Разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията, чието тълкуване се иска, има само един възможен прочит и това се признава и от ЕСПЧ по споменатото по-горе дело „Кулински и Събев срещу България“. ЕСПЧ отбелязва, че автоматичната забрана за поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода – да упражняват активно изборително право, е „недвусмислена и категорична и произтича пряко от Конституцията“ (§37 от решението по посоченото дело). Министерският съвет не излага аргументи за неяснота или неопределеност на нормативното съдържание на тази конституционна разпоредба и се позовава също така на позицията на ЕСПЧ за категоричност на конституционната забрана, установена в чл. 42, ал. 1 от Основния закон, без да отбелязва констатираната от ЕСПЧ недвусмисленост (стр. 6 от искането).

Преодоляването на „недостатъците“ в разпоредбата на чл. 42, ал. 1 от Конституцията, установени в практиката на ЕСПЧ, не може да бъде осъществено от Конституционния съд чрез даване на задължително тълкуване на тази конституционна разпоредба, за която самият вносител твърди, че е пределно ясна – представлява „категорична забрана“. Конституционноправен способ за преодоляване на евентуално противоречие между конституционна разпоредба и разпоредба от един ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, който става част от обективното право на страната, е изменение на Конституцията по установения за това ред.

В допълнение към изложеното Конституционният съд отбелязва, че в искането липсва поставен тълкувателен въпрос, във връзка с който да бъде изтъкувана обсъжданата конституционна разпоредба, както и не е ясно формулирана позицията на вносителя за претендираните от него смисъл на същата – изисквания на които всяко тълкувателно искане трябва да отговаря също така.

В заключение, Конституционният съд подчертава, че възложените му с Основния закон правомощия са обособени и упражняването на всяко от тях изисква самостоятелно и изрично то да бъде посочено в искането със съответните доводи, вписващи се в логиката на правомощието. Както се вижда от изложеното до тук акцентът в очергания от вносителя проблем, и в тази насока са приведените доводи, е противоречие между установената в разпоредбата на чл.42, ал.1 от Конституцията „категорична“ забрана и тълкуването на чл. 3 от Протокол № 1 (Допълнителен протокол) към КЗПЧОС от страна на ЕСПЧ. Макар и решението на този проблем да не е лесно постижимо, както бе посочено по-горе в мотивите, като правен проблем той е решим, предвид и съществуващата практика на Конституционния съд, но е извън отговорностите и правомощията, възложени от конституционния законодател на Конституционния съд.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията Конституционният съд

О П Р Е Д Е Л И:

Отклонява искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 42, ал. 1 от Конституцията.

Прекратява производството по делото

Връща искането на подателя, заедно с препис от настоящото определение.

Председател:

Павлина Панова