

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов по Определение № 2 от 7.03.2023 г. за прекратяване на производството по к. д. № 1/2023 г.

Народното събрание разполага с широк кръг правомощия (чл. 84 от Конституцията), които реализира чрез своите актове (чл. 86, ал. 1 от Конституцията). В случая предмет на оспорване са неговите решения, включени в обхвата на конституционния контрол по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. При обсъждане на тази разпоредба Конституционният съд вече е отбелязвал, че решенията на Народното събрание поначало са годен обект на конституционен контрол (определение от 5.12.1991 г. по к. д. № 17/1991 г. и определение от 27.07.1992 г. по к. д. № 19/1992 г.).

В настоящото определение Конституционният съд основава отклоняването на искането на народните представители на чл. 13 от Закона за Конституционен съд (ЗКС), като е преценил, че отправеният към него въпрос не е от неговата компетентност. Практиката на Съда (напр. определение по допустимост от 5.12.1996 г. по к. д. № 27/1996 г., Определение № 1/1.07.1997 г. по к. д. № 5/1997 г., определение по допустимост от 26.01.2009 (2010) г. по к. д. № 17/2009 г.) сочи, че чл. 13 ЗКС се прилага във връзка с предоставената на Съда юрисдикция съгласно чл. 149, ал. 1 от Конституцията. Въпреки това Съдът се е позовал единствено на законовата разпоредба на чл. 13. Той е направил извод, че искането се отнася само до въпрос на политиката, а не и до спор за съответствие с принципа на разделение на властите и така изцяло е „затворил вратата“ към решаване на конституционния спор.

Без съмнение и двете оспорени решения на Народното събрание засягат важни за държавата и чувствителни за обществото въпроси на външната политика и националната сигурност, но това не освобождава Съда от упражняване на неговата юрисдикция. Вярно е, че не всички актове, изразени в правна форма, имат регулативен потенциал. Една декларация или обръщение на Народното събрание, въпреки че не са изключени от обхвата на конституционния контрол, едва ли биха подлежали на проверка за конституционност, ако не са основание за настъпване на правни последици. Според Конституционния съд определянето на правната квалификация на един акт изисква „да се приеме за меродавно предметното

съдържание на акта, а не неговото наименование“ (Решение № 17/3.10.1995 г. по к. д. № 13/1995 г.). Това налага Съдът да установи дали включените в оспорените решения разпоредби (те са означени с точки) съдържат общи или индивидуални правила.

Парламентът като национална представителна институция разполага с демократична легитимност да се произнася по въпроси на вътрешната и външната политика – да определя цели, да се позовава на ценности и да прави политически избор. В република с парламентарно управление, каквато е България (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), Народното събрание не бива да стои в страни при обсъждането и решаването на важни въпроси, като този за предоставяне на въоръжение на друга държава по време на военен конфликт. Това обаче трябва да става в съответствие с конституционно определените правомощия на парламента и на правителството. Конституционният съд не е втора инстанция по отношение на преценката за целесъобразност и обоснованост на оспорените решения, която преценка е израз на политическа власт и като такава е предоставена на парламента (на мнозинството, приело даден акт). Съдът обаче е компетентен и призван да решава конституционни спорове, т.е. притежава юридическа власт, която трябва да упражнява. Използването в мотивите на определението на почти сакралната фраза „в демократичното управление под върховенството на правото“ не прави отклоняването на искането по-аргументирано и по-убедително. От ангажирането на Съда с юридически мотивирано решение по въпроса дали Народното събрание е действало в съответствие с принципа на разделение на властите не би последвал извод, че „произнасянето по същество на настоящото искане би било навлизане в полето на дискреция на политическите институции“.

Конституционният съд е оправомощен, т.е. има правото и задължението да се произнася, когато това се иска по съответния ред, дали наред с политическия характер и политическите последици оспорените пред него актове (в случая решения на Народното събрание) – в цялост или частично – имат и правно значение, т.е. водят ли до правни последици. След като вносителят оспорва решенията в цялост, това включва и оспорването на съставните им части. Той не го е заявил изрично, което е дало повод на Съда да отклони искането в цялост. Без обсъждане на включените в решенията точки обаче няма как да се прецени имат ли те и кои от тях правно значение, респективно в какво се състои то. Съдът е отказал да навлезе в обсъждане по същество на политически конфликт, превърнал се в конституционен спор, защото атакуваният акт е с политическо съдържание. Според тази логика колкото по-важен е

един политически въпрос, толкова по-малко вероятно е съответният акт на Народното събрание да попадне в обхвата на конституционния контрол. В резултат на това за сезиращите субекти се създава правна несигурност в кои случаи могат да очакват Съдът да разреши по същество даден конституционен спор.

Анализът на оспорените решения с оглед на произнасянето по допустимостта им показва, че всяко от тях, особено второто, се отнасят до реализиране на различни конституционни правомощия: една част – до разделението на властите по чл. 8 от Конституцията и специално до компетентността на Народното събрание (чл. 84 и 85 от Конституцията) и тази на Министерския съвет в областта на външната политика, националната сигурност и стопанисването на държавното имущество (чл. 105 и 106 от Конституцията); друга част – до упражняване на правомощие на Народното събрание за изпращане и използване на български въоръжени сили извън страната (чл. 84, т. 11 от Конституцията); трета част – до действия, които правителството така или иначе трябва да извършва по силата на закони (обновяване на военновременните запаси) и т. н.

След като Народното събрание не се ограничава да препоръчва или да одобрява действия на правителството, а изисква от него, по същество го задължава (словесният израз на това може да е различен) да предприеме определени действия, то тези решения създават юридически задължения, т.е. водят до правни последици или поне са в състояние да предизвикат такива. Този извод следва от чл. 86, ал. 2 на Конституцията – законите и решенията на Народното събрание са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите. В конкретния случай Народното събрание възлага на Министерския съвет „да внесе“ проект на решение..., „да организира подписването“ на споразумения за военна подкрепа..., „да проведе преговори“ с правителствата на съюзници и партньори и т. н., както и „предоставя“ военно имущество и „разрешава“ участието на военнослужещи от въоръжените сили на Република България в мисия на Европейския съюз. В първия случай парламентът възлага на правителството да приеме определени актове, а във втория упражнява собствено правомощие, което е предпоставка за последващи действия на изпълнителната власт. Нещо повече, в националния правен ред предоставянето на военно имущество в рамките на Мисията на Европейския съюз за подпомагане на Украйна (European Union Military Assistance Mission in Ukraine – EUMAM UA ) е станало именно по силата на приетото по предложение на Министерския съвет решение на Народното събрание от 9.12.2022 г. – т. 2, приложение № 2 (поверително).

Министерският съвет няма свое решение за предоставяне на това военно имущество. Той и специално министърът на отбраната са задължени да го изпълнят. Следователно доколкото актовете на Народното събрание имат задължителен, т.е. правно обвързващ характер, дотолкова тези актове подлежат на проверка за съответствие с Конституцията. Ако се твърди обратното и то стане практика на Съда, би се оказало, че редица решения на Народното събрание с важно, а в отделни случаи и със съдбоносно значение за държавата и нейните граждани, не могат да бъдат предмет на конституционен контрол.

Още във фазата на обсъждане по допустимост на искането за обявяване на двете решения на Народното събрание за противоконституционни Съдът е следвало да установи, че сключеното и ратифицирано по предвидения в Конституцията ред Споразумение между Министерството на отбраната на Република България и Министерството на отбраната на Украйна относно безвъзмездно предоставяне на въоръжение, техника и боеприпаси се припокрива с т. 1, съответно с приложение № 1 (поверително) на Решението на Народното събрание от 9.12.2022 г. Поради това посоченото решение не би могло да засегне действието на този международен договор, наречен Споразумение. Но дори по отношение на отбелязаната точка от решението в един аспект е налице правен интерес от произнасяне на Съда по същество. Това е въпросът дали Народното събрание, задължавайки Министерския съвет, е действало в пределите на своята компетентност, съответно дали не е иззело присъща на Министерския съвет компетентност. Този въпрос е предмет на юридическия спор, с който Конституционният съд е сезиран.

Няма друг орган освен Конституционният съд, който да се произнесе официално дали актовете (в случая двете оспорени решения на Народното събрание в цялост и в съставните им части) зачитат принципа на разделение на властите, прокламиран в чл. 8 от Конституцията и конкретизиран в други нейни разпоредби. Отказът на Съда да допусне за обсъждане по същество спор относно прилагането на този принцип има две съществени последици: едната е прекратяване на производството по конкретното дело, а другата по своята значимост надхвърля този факт. Това определение на Съда прокарва линия за процедиране по подобни дела, поставяща под въпрос реалния достъп до конституционно правосъдие и ролята на конституционната юрисдикция.

Оказва се, че не само съдебният активизъм – опитите на юрисдикциите да

разширяват полето на своята компетентност, но и самоограничаването на Съда да изпълнява свое конституционно правомощие, променят нормативно очертаните граници на конституционния контрол и водят до противоречия в практиката. В наскоро направен преглед на практиката на Съда конституционен съдия с изтекъл мандат дори стига до обобщение, че както съдебният активизъм, така и съдебното самоограничаване са проява на политическа целесъобразност в юриспруденцията на Съда. Бих добавил, че такъв подход не кореспондира с принципа на правовата държава и с ролята на Конституционния съд за нейното укрепване. В този случай обявяването на направеното искане изцяло за недопустимо е по същество отказ от конституционно правосъдие и то по отношение на прилагането на основен принцип – разделението на държавната власт – в сферата на националната сигурност и външната политика.