

ОСОБЕНО МНЕНИЕ

**на съдия Румен Ненков по Определение № 1 от 31.01. 2017 г.,
постановено по к.д.№ 14/2016 г. на Конституционния съд**

Омбудсманът на Република България е поискал установяване на противоконституционност на чл. 14, ал. 3 от Изборния кодекс относно израза „с решение на Централната избирателна комисия по преценка на дипломатическите и консулските представителства“. С Определение № 7 от 15.11.2016 г. Конституционният съд е приел, че искането е редовно, поради което го е допуснал за разглеждане по същество. Не съм съгласен с последващото определение на съда, взето от мнозинството съдии, с което производството по делото е прекратено по писмено изявление на вносителя на искането, че го оттегля. Намирам, че крайният акт на Конституционния съд противоречи както на буквата, така и на духа на Основния закон.

Действащият модел на конституционно правосъдие не предвижда възможност отделно физическо или юридическо лице да търси пред Конституционния съд пряка защита срещу противоконституционен закон, чието прилагане накърнява негови индивидуални права и законни интереси. Субектите на конституционна инициатива, както колективните (една пета от народните представители, Министерският съвет, Висшият адвокатски съвет, Върховният касационен съд и Върховният административен съд, включително и отделният съдебен състав в хипотезата на чл. 150, ал. 2 от Конституцията), така и едноличните (президентът, главният прокурор и омбудсманът), освен че са посочени изчерпателно в Основния закон, олицетворяват (изцяло или отчасти) институции, чиито общополезни задачи и функции също са установени на конституционно ниво. Когато поставят пред Конституционния съд въпрос

за несъобразяване на закона с Конституцията, те винаги действат в интерес на цялото общество, т.е. на неограничен кръг правни субекти, а никога – в свой собствен интерес. Това предопределя и характера на производството пред съда, което е насочено към абстрактно съпоставяне на различни по сила норми, без да съдържа онези характеристики, които са присъщи на състезателния съдебен процес, като личното изслушване на страните по спора, представянето на доказателства в открито съдебно заседание със съответната възможност за тяхното оспорване и пр. Затова след като процесуалната годност на едно искане за обявяване на противоконституционност на действащ закон е констатирана от Конституционния съд с определение за неговата допустимост, какъвто е настоящият случай, сезирацията субект не може повече да се разпорежда с развитието на производството чрез оттегляне на искането. Конституцията наистина предпоставя осъществяването на контрола за конституционност на закона от инициативата на изчерпателно и изрично посочени от нея субекти с публичен статус. Дали волята на вносителя на едно искане е изразена ясно обаче е въпрос, който в края на краищата се решава с определението за допустимост. При наличието на несъмнен публичен интерес от произнасянето на Конституционния съд по същество, няма конституционна разпоредба, от която да следва, че след този момент каквито и да е действия на вносителя могат да преустановят хода на делото. Затова не съм съгласен с основната теза по определението за прекратяване на конституционното производство, с която последиците от изявлението на омбудсмана за оттегляне на признатото от съда за годно искане са приравнени на „отсъствие“ на искане, все едно такава няма, като по този начин според мнозинството съдии е отпаднала най-съществената предпоставка за произнасяне на съда.

Без съмнение, отношението на сезирация субект към крайния изход на делото може да претърпи развитие. Напълно възможно е това да се дължи на обусловена от политическия процес персонална промяна (например, искане с призната годност е направено от президент с изтичащ мандат и в хода на производството встъпва новоизбран президент, който има различно виждане за правилния изход на делото). Обществото обаче не може да бъде задължено да продължи да се съобразява с надлежно оспорената разпоредба, ако наистина е несъвместима с Основния закон на страната – обстоятелство, което може да бъде установено с обвързваща сила само в резултат на конституционен контрол по същество. При всяко положение защитата на публичния интерес в производството по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията трябва да се ползва с предимство пред политическата конюнктура, обуславяща промяна в нагласите на лицата, които персонализират сезирация субект. Затова след като се е произнесъл позитивно по допустимостта на искането Конституционният съд не е овластен да го отклони като прекрати производството, когато вносителят обяви, че не иска делото да продължи, защото винаги остава наличен повисшият интерес на цялото общество, а именно – законите да бъдат съобразени с Конституцията. Според мен общественият интерес от произнасянето по същество може да отпадне само когато в хода на делото оспорената законова разпоредба е отменена или съществено променена, т.е. престанала е да бъде действащо право, защото по този начин целеният с искането резултат е постигнат. Това следва и от анализа на досегашната практика на Конституционния съд.

Считам, че в настоящия случай аналогията с диспозитивното начало, залегнало в основата на гражданския и административния съдебен процес, е неподходяща. По принцип, когато сезирането на съда от надлежно овластена публична институция е предназначено да защити не

само конкретно засегнатите индивидуални права и законни интереси, а и интереса на обществото в по-широк смисъл, произнасянето по спора не може да се поставя в зависимост от волята на страните, а още по-малко – от волята на сезиращия субект. Така например, съгласно чл. 1, ал. 2 НПК основна задача на наказателния процес е да осигури защита на обществото от престъпни посегателства, да съдейства за предотвратяване на престъпленията и укрепване на законността. Затова прокурорът, който участва в съдебно дело по повдигнато обвинение за престъпление от общ характер, когато промени личното си отношение към обвинението, може да заяви, че не го поддържа, но в никакъв случай не може чрез едностранно оттегляне на обвинителния акт да избегне произнасянето на съда с присъда по същество, дори и защитата да е съгласна с това.

Постановеното по настоящето дело окончателно определение противоречи още и на логиката на Конституцията. От него излиза, че сезиращият субект по всяко време разполага с правомощие чрез оттегляне на искането да предизвика прекратяване на производството пред Конституционния съд. Такава възможност обаче няма да е налице за групата народни представители, която, след като сама по себе си не може да се идентифицира с непреходна институция, окончателно преустановява съществуването си в хода на разглеждане на делото по същество (например, Народното събрание е разпуснато, след избори е учреден нов парламент и т.н.). Във връзка с това естествен е въпросът дали е в съответствие с принципите и разума на Основния закон развитието на редовната процедура за произнасяне по съществото на искането, чието начало е поставено с изричен акт на Конституционния съд (определение за допустимост), да зависи от проявлението на факти и обстоятелства, които обусловят окончателния край на отделен субект на конституционна инициатива, при липсата на аналогични възможности за всички останали

субекти с институционална идентичност. За мен няма съмнение, че отговорът на този въпрос е отрицателен, защото не съзирам основателна причина да се приеме, че само на основата на една структурна особеност Конституцията се отнася нееднакво, неравностойно към оправомощените от нея субекти на инициативата за конституционен контрол на законите, предоставяйки им различни по обхват възможности да предопределят развитието на производството пред Конституционния съд.

Възприемането на окончателното определение по делото като принципна позиция на Конституционния съд, създава предпоставки за сериозно уронване на авторитета и престижа на съда в бъдеще. Представям си какъв би бил отзвукът в българското общество, ако часове преди да бъде постановено дългоочаквано решение с голяма обществена значимост, произнасянето на съда бъде блокирано от едностранното волеизявление на вносителя на искането, че го отегля. Няма ли това да бъде триумф на политиката над правото, на управленския волунтаризъм над конституционализма. Няма ли в такива случаи с лека ръка да се обезмислят интелектуалните усилия на далите становище по предмета на делото изтъкнати представители на правната наука, на неправителствения сектор, а и не на последно място – на заинтересованите институции, сред които винаги има субекти на конституционна инициатива. Не може да бъде обоснована тезата за отпадане на правния спор в резултат на изявеното от вносителя отегляне на искането, когато надлежно конституирана заинтересована страна, оправомощена самостоятелно да постави същия въпрос пред Конституционния съд, изрично подкрепи искането така както е внесено и допуснатото за разглеждане по същество.

Подчертавам, че досега практиката на Конституционния съд в сходни ситуации съвсем не е безпротиворечива. Вярно е, че двукратно, без да са изложени подробни мотиви, производството е било прекратено във

фазата на произнасяне по същество поради оттегляне на искането от вносителя (вж. Определение № 3 от 27.04.1999 г. по к.д. № 2/1999 г. и Определение № 3 от 7.03.2006 г. по к.д. 3/2006 г.). В други три случая обаче (вж. Определение № 4 от 18.02.1993 г. по к.д. № 26/1992 г., Определение № 1 от 24.02.1994 г. по к.д. № 21/1993 г. и Определение № 8 от 19.12.1996 г. по к.д. № 28/1996 г.) условията, при които са постановени съответните актове са били съвсем различни, защото делата още са се намирали във фазата по допустимостта. В близка по съдържание хипотеза Конституционният съд е приел, че подписите на вносителите народни представители могат валидно да бъдат оттегляни (с оглед на предварителната преценка по допустимост във връзка с конституционните изисквания за минимален брой участници в групата), но изрично е подчертал, че това може да стане само до постановяване на определението по допустимостта (вж. Определение № 6 от 29.10.1996 г. по к.д. 23/1996 г.).

В заключение считам, че по настоящето дело Конституционният съд пропусна добра възможност, включително и на основата на еволюция в своите предишни разбирания, принципно да се произнесе, че искането за установяване на несъответствие на закон с Конституцията винаги е насочено към удовлетворяване на обществения интерес, поради което след положителното произнасяне на съда по неговата допустимост вносителят повече не може да го оттегля. В навечерието на парламентарните избори спестяването на отговора по същество на надлежно поставен въпрос от изборното законодателство е удобен подход, който обаче в бъдеще може да постави в риск институционалното достойнство на Конституционния съд.