

С Т А Н О В И Щ Е

на съдията Нено Неновски по конституционно
дело № 1 от 1991 г.

(Относно основанията на спора за конституционност
по чл. 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията)

В производството по делото Конституционният съд (КС) прие, че при преценката за конституционността на политическите партии чл. 44, ал. 2 от Конституцията не би следвало да се взема предвид. Моето схващане е друго. Най-общо то е отбелязано в особеното мнение на шестимата конституционни съдии по делото (точка 1), подписано и от мен. Тъй като въпросът има принципно значение при спорове за конституционност по чл. 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията, в това становище излагам допълнителни аргументи срещу решението на съда в тази му част.

1. В решението се твърди: "Сама по себе си дейността на политическите партии, ако попада под действието на забраната по чл. 44, ал. 2 от Конституцията, не се обхваща от спора за тяхната конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията и поради това не се включва в компетентността на Конституционния съд" (раздел I, точка 5). Разбирането на съда е, че в чл. 44, ал. 2 става дума за ограничения при упражняването на правото на сдружаване, формулирано в ал. 1 на същия член. Ако се излиза вън от тези ограничения, т.е. ако не се спазва забраната по чл. 44, ал. 2, ще е налице дейност в противоречие с чл. 3 от Закона за политическите партии. Следователно възниква въпрос за разпускане на политическата партия, която

извършва такава дейност, а това е вече компетентност на Върховния съд, уредена от Закона за политическите партии.

Изводът е, че според решението на КС чл. 44, ал. 2 от Конституцията не може да служи за правно основание при спорове за конституционност на политически партии и сдружения (чл. 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията). Член 44, ал. 2 предвижда ограничения в упражняването на правото на сдружаване, поради което може да бъде правно основание на искане за разпускане на политическата организация, което вече не е компетентност на КС. По тази логика се стига до ограничаване на компетентността на КС поради това, че друг орган (Върховният съд) има правомощия във връзка с дейността на политическите партии.

2. Член 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията (респ. чл. 12, точка 5 от Закона за Конституционния съд - съкр. ЗКС) закрепва правомощието на КС да решава спорове за конституционност на политически партии и сдружения. Във връзка с това се налага да бъде изяснено понятието "конституционност". Неговото съдържание не е определено легално, но това не е необходимо. Конституционността (съответно неконституционността или противоконституционността) в дадения случай означава качество, характеристика на организацията - качество, характеристика, състоящи се в съответствието (несъответствието) с изискванията на Конституцията. Конституционността ни говори за съответствието с Конституцията. Качеството конституционност се придобива при спазване и реализиране на конституционните норми от организацията. В противен случай то липсва. И тъкмо в това се състои компетентността на КС - да прецени (при спор) дали политическата партия притежава това качество, тази характеристика. Тази преценка е и съ-

държанието на властния акт на съда, приет и обявен по определен ред.

От какво се ръководи КС, за да направи преценката си, с други думи, да определи притежава ли дадена организация характеристиката "конституционност"?

Критериите в това отношение могат да бъдат само юридически - изискванията на Конституцията. Конституционните изисквания са дадени както във формата на основни начала, принципи (те могат да се извлекат от цялостното съдържание на Конституцията, включително и от нейния преамбюл), така и във формата на конкретни разпоредби. Нито едно от тези изисквания не би могло да бъде игнорирано при преценката. Защото е достатъчно несъответствие само с едно от тях, за да се окаже организацията, лишена от качеството на конституционността.

Основният закон има предвид конституционността на политическите партии и сдружения във всичките им прояви. Затова и преценката на съда се изгражда при съпоставяне с Конституцията както на програмата и устава, така и на дейността на партията или сдружението. Такава е практиката и на други конституционни съдилища. И това е съвсем логично: организацията не се образува, за да има само устав или програма, а за да развива определена дейност. Би било нелогично и странно да приемем, че оценката на съда за конституционността на организацията ще се гради само върху данни за програмата и устава ѝ. Още повече че практическата ѝ дейност може да не съвпада с програмните и уставните ѝ положения, дори тези положения могат нарочно да прикриват същинските ѝ цели. Конституционността се разкрива реално в дейността. Ако преценката на КС се ограничи до програмните и уставните

основи, ще се стигне до нейното приравняване с преценката, която прави обикновеният съд, когато се занимава с регистрирането на организацията.

3. Така схванати, изискванията на Конституцията, отнасящи се до политическата партия в цялостното ѝ поведение, представляват и критериите за конституционност на партията. В правния спор за конституционност на партията те придобиват значението на правни основания. Правни основания, на които се позовават страните в производството. Правни основания, върху които се изгражда и формулира решението на съда. (Ако съществува задължително тълкуване *erga omnes* на конституционна разпоредба, която играе ролята на правно основание по делото, тя трябва да се схваща със съдържанието и смисъла, с които е изтълкувана.) Безспорно е, че между правните основания, посочени от страните и приетите от съда, може да няма съвпадане. Съдът не е ограничен от основанията, посочени в искането (чл. 22, ал. 1 ЗКС). Въпросът е друг – ограничен ли е съдът в правните основания на преценката и на решението си от компетентността на други органи, отнасяща се до политически партии и сдружения?

Така, както не е възможно да се направи преценка за конституционността като характеристика на организацията, без да се държи сметка за всички конституционни изисквания, имащи отношение към организацията, така и в спора за конституционност, който се решава в производството пред КС, не могат да се пренебрегват едни или други правни основания, щом те са относими към предмета на този спор. Друг е въпросът дали те ще бъдат потвърдени с доказателства.

Конституционният съд се произнася само по направеното искане. Той обаче не е ограничен с посоченото основание за несъответствие. Такова е предписанието на чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС. Ще изопачим смисъла на разпоредбата, ако приемем, че тя закрепва свободата на съда само спрямо основанията, които страните изрично сочат, но не и спрямо основанията, които могат да се отнесат към компетентността на други органи. Простият смисъл на разпоредбата на чл. 22, ал. 1, изр. 2 ЗКС се състои в това, че КС може да се позовава на всяко правно основание, щом намери, че то е относимо към предмета на спора, към направеното искане и върху него може да опре решението си. А като се вземе предвид, че задачата на КС е да осигури върховенството на Конституцията (чл. 1, ал. 1 ЗКС), той не само може, но е и длъжен да се съобрази с всяко правно основание, имащо значение за решаване на делото.

По функции и правомощия КС е независим от законодателната, изпълнителната и съдебната власт и се ръководи само от разпоредбите на Конституцията и ЗКС (чл. 1, ал. 2 ЗКС). Правомощията на Върховния съд да преценява законността на политическите партии и да ги разпуска, уредени в Закона за политическите партии, в никой случай не ограничават компетентността на КС по чл. 149, ал. 1, точка 5 от Конституцията. Тази компетентност обхваща задължително и преценката на дейността, на поведението на политическата партия. От тази гледна точка чл. 44, ал. 2 от Конституцията не може да бъде изключен от кръга на възможните основания в един спор за конституционност по чл. 149, ал. 1, точка 5. Вярно е, че в ал. 3 на чл. 44 се препраща към закон, който определя кои организации подлежат на регистрация, какъв

е редът за прекратяването им и пр. Но това е друг въпрос - в ал. 3 става дума за друга компетентност, различна от компетентността на КС. Конституционният съд нито регистрира, нито разпуска политически организации. Той решава спорове за конституционност и може само да установява и обявява конституционността (неконституционността, противоконституционността) на политически организации. Предметът на споровете, които той решава, е свързан пряко с конституционните основи на обществото, контролът за конституционност, упражняван от него, има висш юридически ранг, поради което и правомощията му в тази насока не могат да бъдат ограничени от правомощията на който и да е друг орган. Производството пред КС не може да бъде конкурирано от производството пред съдилищата. Мисълта, че Законът за политическите партии бил в случая специален закон и като такъв трябвало той да бъде следван, е несъстоятелна. По отношение на Конституцията, която има върховенство спрямо всички останали закони (чл. 5, ал. 1), не би могло да се говори за специален закон.

Поради изложеното КС не би трябвало да си позволи да изключи дадено правно основание, относимо към решавания от него спор за конституционност, като се позове на компетентност на други органи. При това да го изключи чрез гласуване, както това стана в хода на к.д. № 1/91 г. и да стесни по този начин критериите за оценка и правните основания на решението. Това води до ограничаване на доказателствата, които се събират и обсъждат (в случая доказателствата, свързани с чл. 44, ал. 2), а оттук и до фактическа необоснованост на оценката за наличие или отсъствие на качеството конституционност и, накрая - до несъвпадане на решението с обективната истина.

4. Изложените съображения по мое мнение са перодави в немалка степен и при упражняване на други правомощия на КС, например по чл. 149, ал. 1, точка 2 от Конституцията.

30 април 1992 г.

Нено НЕНОЕВСКИ