



XVI<sup>e</sup> Congrès de la Conférence des Cours constitutionnelles européennes  
XVI<sup>th</sup> Congress of the Conference of European Constitutional Courts  
XVI. Kongress der Konferenz der Europäischen Verfassungsgerichte  
XVI Конгресс Конференции европейских конституционных судов

**Rapport national / National report / Landesbericht /  
национальный доклад**

RÉPUBLIQUE DE BULGARIE / REPUBLIC OF BULGARIA /  
REPUBLIK BULGARIEN / РЕСПУБЛИКА БОЛГАРИЯ

The Constitutional Court of the Republic of Bulgaria  
Конституционен Съд на Република България

langue maternelle / native language /  
Muttersprache / родной язык

# СЪТРУДНИЧЕСТВО МЕЖДУ КОНСТИТУЦИОННИТЕ СЪДИЛИЩА В ЕВРОПА – НАСТОЯЩО ПОЛОЖЕНИЕ И ПЕРСПЕКТИВИ

## I. Конституционните съдилища между конституционното право и европейското право

1. Задължен ли е от закона Конституционният съд да се съобразява с европейското право, когато упражнява своите правомощия?

Според Конституцията на Република България (чл.5, ал.4) международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. С приемането на тази норма България се присъединява към страните, които издигат международноправните норми над националните и по този начин допринасят за повишаване на ролята на международното право. Важно е да се отбележи, че не всички международни задължения, с които България е обвързана, стават част от националното законодателство. Конституцията предвижда, че от всички източници на международни задължения за България (международните обичаи, международните договори, задължителните актове на международните организации и задължителните решения на международните съдилища) само международните договори могат да станат част от вътрешния правен ред, без да е необходимо приемането на специален закон или подзаконен акт за тяхното изпълнение. В свое Тълкувателно решение № 7 от 2 юли 1992 г. Конституционният съд (КС) е приел, че международните договори, ратифицирани и влезли в сила за България, но необнародвани в Държавен вестник, не са част от вътрешното право на страната, освен ако са приети и ратифицирани преди сега действащата конституция и по съществуващия при ратификацията им ред обнародването не е било задължително. Кръгът

от международни споразумения, които влизат във вътрешния правен ред без приемането на акт за транспонация, от своя страна е стеснен от конституционното изискване на чл. 5, ал. 4, според което само международните договори, *ратифицирани, обнародвани и влезли в сила*, имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Изключение от тази категория са международните договори, които противоречат на самата конституция. За да не се стига до колизия между тези договори с конституционните норми, Конституцията в чл. 149, ал. 1, т. 4 изрично дефинира правомощие на Конституционния съд да се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им, както и за съответствие на законите с общопризнатите норми на международното право и с международните договори, по които България е страна.

Начинът на въвеждане на европейското право във вътрешния правен ред на държавите-членки е тясно свързан и зависи от изясняването на въпроса дали правото на Общността може да бъде причислено към вътрешното право или към международното право, или представлява съвсем нова и самостоятелна правна система. Българската конституция няма изрична разпоредба, която да урежда този въпрос. Но във връзка с предстоящото присъединяване на България към Европейския съюз и свързаните с това промени в Конституцията на страната, КС беше сезиран от президента на републиката с искане за тълкуване на конституционни разпоредби, отнасящи се до процедурата за изменение на Конституцията. В мотивите на Решение № 3 от 5 юли 2004 г. Конституционният съд казва:

„1. Относно приемането на конституционна разпоредба, която предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България.

С подписването на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила тя става страна по учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз (с техните изменения и допълнения) и приема съдържанието им, което е първично общностно право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи, техните компетенции и актовете им. Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България.

Европейският съюз приема и т. нар. вторично право. Съгласно чл. 249, ал. 1 от Договора за създаване на европейска общност (ДСЕО) институциите на Европейския съюз „приемат регламенти и директиви, вземат решения, изказват препоръки или мнения“... Тези актове се приемат на основание изрични разпоредби, приети в първичното право.

Сред актовете на вторичното право на Европейския съюз на първо място е регламентът - акт с общо действие и обвързваща сила, задължителен и пряко (непосредствено) приложим във всяка от страните членки (чл. 249, ал. 2 ДСЕО). Друг съществен акт на вторичното право е директивата. Тя няма пряко действие, но съгласно чл. 249, ал. 3 ДСЕО „е обвързваща по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат във всяка държава-членка, до която е адресиран, но оставя на националните компетентни органи избора на формите и средствата“ за постигане на предписаната в нея цел...

Основна характеристика на вторичното право е, че неговите актове не са международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация от националните парламенти след приемането им. Те имат пряко действие и не се нуждаят от изрично въвеждане в националното законодателство. Това е така, защото

институциите на европейските общности действат в рамките на техните компетенции с пряко обвързващ правен ефект спрямо институциите и гражданите в държавите-членки. Същевременно обаче следва да се има предвид, че начините и механизмите на приемането на актовете на вторичното право, както и неговият обхват се определят от първичното право, което, съставляващо международни договори, подлежи задължително на ратификация...“

В същото решение КС се е произнесъл и за: отпадане от Конституцията на забраната за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите от Европейския съюз; европейското гражданство и произтичащите от него последици; за приемане на разпоредби, възлагащи на национални държавни органи упражняването на представителните функции в органите на Европейския съюз; за приемане на разпоредба относно възможността за осъществяване на предварителен контрол от Народното събрание в процеса на изработване на актовете, приемани от органите на Европейския съюз; за приемане на разпоредба, позволяваща предаването на български граждани на чужда държава или международен съд за целите на наказателното преследване в случаите, когато това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна; за разширяване признаците на равноправие на гражданите в съответствие с Хартата за правата на гражданите на Европейския съюз.

Може да се каже, че с това решение КС даде старт на промените в Конституцията, които Народното събрание гласува през 2005 г. От 1 януари 2007 г. България е член на Европейския съюз.

2. Имате ли примери за позоваване на източници от международното право?

През последното десетилетие в Република България правата на човека се превръщат от абстрактно понятие в реалност. Гарантирането на тези права се осъществява чрез ратифициране на основни международни актове по правата на човека, както и чрез приемане от българския парламент на редица закони, по силата на които действащото ни законодателство се привежда в съответствие с международните актове. Прилагането на договорите за защита на правата на човека е типичен пример за прилагане на международните договори на вътрешнодържавно и международно ниво. Основно и определящо в случая е вътрешнодържавното прилагане. Гарантирането на правата и свободите, прогласени в международните договори за защита на правата на човека, е преди всичко задача на националните органи на договарящите се държави. Принципът *pacta sunt servanda* спрямо договорите за защита на правата на човека включва позитивното задължение да се приеме необходимото вътрешно законодателство и негативното задължение да не се допуска позоваване на която и да било разпоредба на вътрешното законодателство като оправдание за неизпълнение на договорно задължение.

За първи път Конституцията на България от 1991 г. изрично уреди съотношението между международното и вътрешното право (цитираният по-горе чл. 5, ал. 4). Прякото прилагане на международните договори за защита на правата на човека е сравнително ново и сериозно предизвикателство към българските юристи и държавни органи, към българските съдилища, в частност и към Българския конституционен съд.

А) В своята сравнително кратка история КС многократно е бил сезиран да се произнесе за съответствието на разпоредби от закони с международни договори, по които България е страна. Централно място сред тези договори има *Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи*. Още в първите си решения Съдът се е произнасял по

такива искания. Решенията са много, за да бъдат цитирани, но основните разпоредби от Конвенцията, за несъответствието с които са били атакувани закони или техни разпоредби, могат да се подредят така: чл.2 – право на живот; чл.6 – право на справедлив съдебен процес, право на защита; чл.7 – неналагане на наказание без закон; чл.8 – право на зачитане на личния и семейния живот; чл.9 – свобода на мисълта, съвестта и религията; чл.10 – свобода на изразяване на мнение; чл.11 – свобода на събранията и сдруженията; чл.13 – право на ефективни правни средства за защита; чл.14 – забрана за дискриминация; чл.1 от Допълнителния протокол към Конвенцията – защита на собствеността; чл.2 от Протокол № 7 към Конвенцията – право на обжалване в наказателното производство. Най-често Съдът е бил сезиран за обявяване на несъответствие с чл. 6, чл. 10 и чл. 14 от Конвенцията.

Б) *Хартата на основните права на Европейския съюз* като акт на Общността е цитирана в решения на КС от последните години. Това са Решение № 5/2010 г., Решение № 12/2010 г., Решение № 15/2010 г., Решение № 11/2011 г., Решение № 7/2012 г., Решение № 38/2012 г., Решение № 11/2012 г., Решение № 8/2013 г. Разпоредбите, на които основно са се позовавали сезиращите органи, респ. КС в мотивите си, са: чл. 16 – свобода на стопанската инициатива; чл. 17 – право на собственост; чл. 20 – равенство пред закона; чл. 21 – недискриминация; чл. 37 – опазване на околната среда; чл. 38 – защита на потребителите.

В) В свои решения КС се е позовавал и на други източници на международното право на европейско ниво, като:

*Европейската социална харта* – Решение № 13/2003 г., свързано с неправомерно според вносителите на искането ограничаване на социалните права на лица в неравностойно положение; Решение № 12/2010 г. по отношение на правото на платен годишен отпуск; Решение № 7/2012 г., което се отнася до свободното сдружаване на синдикални организации и

съюзи, и предвидена санкция за работници, които не са сключили трудов договор със своите работодатели.

*Европейската харта за местно самоуправление* – Решение № 12/1999 г., свързано с промени в Закона за местното самоуправление и местната администрация и в Закона за местните избори; Решение № 11/2001 г., отнасящо се до изключителното право на общинските съвети да се разпореждат с общинското имущество; Решение № 14/2000 г. по повод възможността за ограничаване правомощията на органите на местната власт от централната; Решение № 9/2000 г., Решение № 2/2001 г. и Решение № 16/2001 г., отнасящи се до общинските бюджети; Решение № 6/2009 г. – чл. 9, т. 3 от Хартата, според който поне част от финансовите средства на органите на местно самоуправление трябва да се получават от местни данъци и такси, чиито размери те имат право да определят в рамките на закона; Решение № 4/2011 г. – във връзка с атакувани разпоредби на Изборния кодекс.

В немалко решения Конституционният съд се е позовавал и на разпоредби на *Договора за Европейската общност* и *Договора за функциониране на Европейския съюз*. Сравнително много са и решенията, в които са цитирани и *директиви на ЕС*, с които е трябвало да се съобразява Народното събрание при изготвянето на някои закони. Разбира се, директивите не са международни договори, но поради честото позоваване на тях, ще посочим само някои от областите, за които те се отнасят – енергетика, данък върху добавената стойност, обществени поръчки и конкуренция, свободно придвижване на гражданите на ЕС в рамките на Общността, пазарен достъп до пристанищни услуги, право на собственост, околна среда, социални права, стопанска инициатива и др.

Г) Повече от 40 пъти Конституционният съд е бил сезиран да се произнесе за несъответствие на законови разпоредби с общопризнати норми на международното право. По-важните от тях са:



*Всеобщата декларация за правата на човека* – основно по чл.7 – равенство пред закона; чл.10 – право при пълно равенство на справедливо и публично разглеждане на дело от независим и безпристрастен съд; чл.11 – право на защита; чл.19 – право на свобода на убеждение и изразяване; чл.21 – изборително право; чл.24 – право на почивка и отдиx, включително на разумно ограничаване на работното време и на периодичен платен отпуск;

*Международният пакт за граждански и политически права* – по чл.6 – право на живот; чл. 14 – равенство пред съдилищата и трибуналите, право на защита; чл. 15 – неналагане на наказание без закон; чл.17 – право на личен живот, дом, семейство, кореспонденция, чест и достойнство; чл.18 – право на свобода на мисълта, съвестта и вероизповеданието; чл.19 – право на лични убеждения, свобода на словото; чл.22 – право на свободно сдружаване; чл. 25в – право на равен достъп до всички държавни служби; чл.26 – равенство пред закона.

*Международният пакт за икономически, социални и културни права* – по чл.2 – осигуряване на права без каквато и да е дискриминация, основаваща се на раса, цвят на кожата, пол, език, религия, политически и други убеждения, народностен или социален произход, имотно състояние, рождение или всякакви други признаци; чл. 8d – право на стачка.

Конституционният съд на България се е позовавал още на Конвенцията за правата на детето, Конвенция № 111 на Международната организация на труда (МОТ) относно дискриминацията в областта на труда и професиите, Конвенция № 97 и Конвенция № 98 на МОТ, Конвенция № 52 на МОТ относно платените годишни отпуски, Конвенция № 95 на МОТ за закрилата на работната заплата, Конвенцията за оценка на въздействието върху околната среда в трансграничен аспект. Съдът се е произнесъл конкретно (с Решение № 2/1998 г.) и по съответствието с

Конституцията на Рамковата конвенция за защита на националните малцинства.

3. Конституционното право на вашата страна съдържа ли разпоредби, налагащи на КС да се съобразява с решенията на европейските съдилища?

Конституцията на Република България не съдържа разпоредба, която да задължава КС да се съобразява с решенията на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ). Но както се казва в Решение № 29/1998 г. на КС „... Съдът е необходимо да се съобрази с практиката на Европейския съд по правата на човека в Страсбург при тълкуване на разпоредби на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, защото тази конвенция е част от вътрешното право на страната, а решенията на Европейския съд по правата на човека са задължителни за всички органи в страната, включително и по тълкуването ѝ по силата на чл. 46 от Конвенцията“.

4. По какъв начин юриспруденцията на КС действително е повлияна от юриспруденцията на европейските съдилища?

България е държава-членка на Европейския съюз. И както беше подчертано по-горе, желателно е Конституционният съд да се съобразява с решенията на ЕСПЧ и на Съда на Европейския съюз. Влиянието на двете съдилища върху юриспруденцията на българския КС се определя от честотата на позоваване на техните решения в мотивите на националния съд. Това ще се проследи в следващата точка.

5. Позовава ли се редовно КС в своите решения на юриспруденцията на Съда на Европейския съюз или на Европейския съд по правата на човека.

Конституционният съд често се позовава на практиката на Европейския съд по правата на човека. Така в Решение № 29/1998 г. по

повод атакувания пред съда Закон за съсловните организации на лекарите и стоматолозите се цитират 2 решения на Съда в Страсбург - Решение от 27 май 1981 г. (за задължителното членуване на лекарите в създадената с нормативен акт на краля на Белгия корпорация на публичното право „Ордър“) и Решение от 13 август 1981 г. по делото на Yong, James и Webster. В Решение № 3/2002 г. по Закона за защита на класифицирана информация са цитирани 2 решения на ЕСПЧ относно свободата на информацията – Решение по делото Леандър от 26 март 1987 г. и Решение по делото Гаскин от 7 юли 1989 г. В Решение на КС № 12/2003 г. по Закона за вероизповеданията са посочени Решение от 26.X.2000 г. по делото Хасан и Чауш срещу България, Решение от 14.XII.1999 г. по делото Сериф срещу Гърция и Решение от 12.XII.2001 г. по делото Бесарабска митрополитска църква срещу Молдова. Във връзка с атакувани изменения в Наказателнопроцесуалния кодекс, отнасящи се до специалните разузнавателни средства, включително използването на служители под прикритие КС в Решение № 10/2010 г. се е позовал на Решение от 26.03.1996 г. по делото Доорсън срещу Холандия, Решение от 23.04.1997 г. по делото Ван Мехелен срещу Холандия, Решение от 20.11.1989 г. по делото Роу, Дейвис, Джаспър и Фит срещу Великобритания, Решение от 20.11.1989 г. по делото Костовски срещу Холандия и Решение от 27.10.2004 г. по делото Едуардс и Луис срещу Великобритания. Недопустимите ограничения на свободата на придвижване заради парични задължения са аргументирани в Решение на КС № 2/2011 г. и с две решения на Съда в Страсбург – Решение от 23.05.2006 г. по делото Ринер срещу България и Решение от 26.11.2009 г. по делото Гочев срещу България. В две свои решения (Решение № 11/2011 и Решение № 11/2012 г.), свързани с въвеждането на лустрационни норми, КС се е позовал на Sidabras and Dziautas vs Lithuania -Applications nos 55480/00 and 59330/00 и Rainys and Gasparavicius vs Lithuania - Applications nos 70665/01 and

74345/01; *Zdanoka v Latvia* - Application no 58278/00. Новият Закон за отнемане в полза на държавата на незаконно придобито имущество беше атакуван пред Конституционния съд. В Решение № 13/2012 г. Съдът се е произнесъл, позовавайки се на решения на ЕСПЧ, свързани със защитата на собствеността – Решение по делото *Arcuri v. Italy*, Решения по делата *Walsh v. United Kingdom* и *Phillips v. United Kingdom* и Решение от 8.06.1976 г. по делото *Engel and others v. The Netherlands*. Следват още: Решение на КС № 7/2004 г. - Решение от 20.XI.1989 г. по делото Костовски срещу Холандия; Решение на КС № 3/2010 г. - Решение от 21.12.2006 г. по делото Борисова срещу България и Решение от 14.01.2010 г. по делото Цонев срещу България; Решение на КС № 6/2013 г. – Решение *De Geouffre de la Pradelle v. France* (application No. 12964/87) и Решение *Serghides and Christoforou v. Cyprus* (application No. 44730/98). В редица други решения Българският съд се е позовавал на практиката на ЕСПЧ, без да цитира конкретни негови решения.

Решенията на Съда на Европейския съюз засега са по-малко използвани в практиката на КС. Например в Решение № 22/1998 г. при анализиране на част от правомощията на Комисията за защита на конкуренцията Съдът се е позовал на решение на Съда на ЕС. Така е и в Решение № 5/2004 г. и Решение № 5/2008 г. В Решение № 1/2008 г. по повод въвеждането на данък върху добавената стойност за частните съдебни изпълнители и нотариусите са цитирани Решение от 26.III.1987 г. по дело 235/85 г. и Решение от 25.VII.1991 г. по дело C-202/90 на Съда на ЕС. В Решение на КС № 11/2011 г. е спомената практиката на Съда на ЕС по правото на свободно упражняване на професия и допустимите ограничения на това право.

Причината за скромното засега присъствие на практиката на Съда на ЕС в решенията на КС не е липсата на интерес, а защото в огромната си

част исканията за несъответствие се отнасят до Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи.

6. Можете ли да дадете примери за разминаване между юриспруденцията на вашия КС и европейските съдилища?

В Решение № 1/2000 г. Конституционният съд обяви за противоконституционна политическа партия „ОМО-Илинден“. Европейският съд по правата на човека обаче излезе с решение, че отказът на българския съд да регистрира тази партия нарушава различните аспекти на свободата на сдружаване и правото на митинги, събрания и манифестации.

7. Може ли да се каже, че поради съобразяването от страна на КС на вашата страна с решенията на европейските съдилища други ваши съдилища също са започнали да се съобразяват с тях?

Конституционният съд няма подробен поглед върху прякото прилагане на международните договори за защита на правата на човека, респ. съобразяването с решенията на европейските съдилища от българските. Но може да се направи най-обща характеристика на работата в тази посока на Върховния административен съд (ВАС). Този съд заема особено място в съвременната съдебна система на България. Забележителен е с историята на своето създаване, фактическо функциониране, закриване и възстановяване. След като Законът за устройството на народните съдилища от 1948 г. постановява закриването му, Върховният административен съд е възстановен на 1 декември 1996 г. Той е специален съдебен орган и висша съдебна инстанция в административното правосъдие. През годините на своето ново съществуване ВАС е постановил редица решения и определения във връзка с прилагането на Конвенцията за статута на бежанците от 1951 г.,

Конвенцията за статута на апатридите от 1954 г., Конвенцията за борба срещу дискриминацията в областта на образованието от 1960 г., Международния пакт за граждански и политически права, Международния пакт за икономически, социални и културни права, Протокола за статута на бежанците от 1966 г., Конвенцията за премахване на всички форми на дискриминация по отношение на жените от 1979 г., Конвенцията за правата на детето от 1989 г. и Конвенция № 44 за безработицата от 1934 г. Не са малко актовете на ВАС и във връзка с прилагането на регионални международни договори за защита на правата на човека като Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи, Протокол № 4 към Конвенцията, Рамковата конвенция за защита на националните малцинства. При тълкуването на разпоредбите на тези международни договори националните съдилища трябва да отчитат тяхната специфика и да се съобразяват с общоприетите правила за тълкуване на международните договори, а също и с тълкувателната практика на международните контролни органи. В това отношение практиката на ВАС в годините се развива. Съдът все повече не се задоволява само с позоваване на съответните договорни разпоредби чрез точното им цитиране, но и ги тълкува самостоятелно, изхождайки от международноправната им природа. Съдът по-задълбочено прибегва до международната тълкувателна практика и се позовава конкретно на нея в своите решения и определения. Тази констатация се отнася главно до прилагането на Конвенцията за защита на правата на човека и основните свободи. Върховният административен съд тълкува нейните разпоредби, като изхожда от установеното от Европейския съд по правата на човека съдържание на тези разпоредби. Трябва да се изтъкне и приносът на ВАС в изпълнението на решенията на ЕСПЧ, постановени срещу България за нарушаване на КЗПЧОС. Чрез свои решения на основание чл. 231, ал. 1, б. "з" от Гражданския процесуален кодекс (който предоставя възможност

на заинтересуваната страна да иска отмяна на влязло в сила решение, когато с решение на ЕСПЧ е установено нарушение на Конвенцията) ВАС не само отмени предходни съдебни определения, постановени в нарушение на Конвенцията, но и критикува основателно като недостатъчни законодателните промени, осъществени след постановяване на решението на Европейския съд по правата на човека срещу България.

Несъмнено по-облекченият през последните години достъп до европейската международна практика, включително чрез информационните технологии и неофициалния ѝ превод на български език ще подобрява работата на всички български съдилища.