

ПИСМЕНО МНЕНИЕ

по к.д. №7/2017г.

Уважаеми господин председател на Конституционния съд на Р България,

В отговор на отправената ми от Вас покана на Конституционния съд, представям на вниманието на конституционните съдии следното писмено мнение по въпроси от предмета на к.д.№7/2017г.:

I. По допустимостта на искането на президента на Републиката за осъществяване от КС на правомощие по чл. 149, ал. 1 т. 1 от Конституцията

Предизвикателството ВИПС – Всеобхватно икономическо и търговско споразумение между Канада, от една страна и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга, повдига множество юридически въпроси със съществени последици за втората, комплексната страна по този договор. Тези въпроси произтичат не толкова от смесения характер на договора, колкото от изведения и в наименованието му обхват в сферата на икономиката и търговията, като негово предметно съдържание, както и от преследваната чрез него цел – нова степен и форми на участие на договорилите се страни в процеса на световната глобализация.

В този смисъл, искането за даване на задължително тълкуване, направено от президента на Републиката, на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Р България и то в отношенията помежду им, е добре намереният ъгъл за осмисляне чрез задължително тълкуване на конституционната рамка, в която се вписват този тип договори. Като обхват, предметът на исканото задължително тълкуване в своята цялост, дава възможност за поредно извеждане на кодираното в конкретна конституционна разпоредба съдържание в отношенията му с други разпоредби в процеса на реализацията на съвременната конституционна практика на Р България като държава членка на ЕС в няколко направления, включени в обхвата на икономиката и търговията.

Макар и не пряко относимо към това конституционно дело, ВИПС поставя и въпроса доколко ефективно се упражняват от ЕС и от държавите членки, в частност от Р България, юридическите възможности и механизми, заложиени в ДЕС и ДФЕС при преговорния процес и сключването на международни договори със смесен характер в отстояването и реализацията, и чрез участие в процеса на глобализация, на европейските регионални политики, инвестиционните политики, политиките за балансирано развитие на отделни райони, включително и чрез субсидиране или кохезионни фондове, когато и доколкото това е възможно.

Търсенето на конституционна мяра тук в отстояването на конституционно предвидена политика, но реализирана вече от държава членка на ЕС, оправдава присъствието и на въпрос 4 от президентското искане за задължително тълкуване. Изключването му от обособените като комплекс въпроси като недопустимо искане, рискува да оцети самото задължително тълкуване, а с това и практическата му стойност и значимост за моделиране на бъдещата конституционособразна практика на Р България при очертаваща се тенденция за нарастване на договори от този тип.

Доколкото въпросът за допустимостта може да бъде обсъждан и решаван и във фазата на решаване на конституционното дело по същество, искам да вярвам, че конституционните съдии няма да подценят тази възможност, ако са убедени, че това в случая е необходимо.

II. По съществуващото на исканото задължително тълкуване

а/по отношенията между конституционните разпоредби, включени в искането като въпроси 1, 2 и 3 и кодираното в тях смислово съдържание

По приложението на чл. 5, ал. 4 КС има достатъчно практика и конституционна юриспруденция, която не се нуждае от съществена промяна. Има и убедително конституционно основание и правна логика твърдението, че временното прилагане на споразумения от вида на споделената компетентност, се разпростира само по отношение на ангажиментите, поети вече от ЕС при упражняването на неговата изключителна компетентност.

Напрежението между чл. 5, ал. 4 и чл. 4, ал. 3 от Конституцията, ако се долавя такава, идва не от техния собствен смисъл, който е хармонично замислен, а от влиянието, което оказва върху тях достигната степен на union-изацията на ЕС с ДЕС и ДФЕС от 2009 г. В тях правосубектността на ЕС чрез изключителната му компетентност

съжителства със споделената компетентност, както и с националната компетентност на държавите членки. Това видимо вече се отразява и на участието на ЕС в глобализационния процес, включително и чрез нови форми на договаряне.

Голямото изпитание е как защитимите плюсове на това реално съществуващо по волята на гражданите на ЕС междинно състояние могат да бъдат разумно оползотворени в отстояване на правовост, включително и конституционосъобразност, в поведението на държавите членки, което се зачита и от ЕС. Предварително, макар и временно изпълнение на всички договорености на такова споразумение, осъществено преди дължимата ратификация, като условие за влизането му в сила, би обезценило нейния смисъл като акт на споделена компетентност с реални правни последици.

Участието на Р България в изграждането и развитието на ЕС – чл. 4, ал. 3, може да има различни проявни форми. Една от тях е изрично конституционно установена в чл. 85, ал. 1, т. 9. Тя отвори възможност за присъединяването ни към ЕО, но и създаде трайни възможности за упражняването на това правомощие, при изрично проявена грижа при реализацията му и със съзнание за връзката на тази разпоредба с чл. 4, ал. 3. Нещо повече – иска ми се да вярвам, че в отношенията между тези разпоредби е заложено важно средство за участие в процесите и на европейското интегриране, и в глобализационните процеси, в допустимите от Конституцията рамки, които при съществуващото конституционно основание, чрез практиката на българските парламенти по реализацията на разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 във връзка с чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията, с отчитане на конституционната юриспруденция по тях, ще намерят разумната мяра на вписване в тези рамки.

С оглед и на възприетата нормотворческа техника, правомощието по т. 9 от чл. 85, ал. 1, включено през 2005 г. в своеобразния каталог на подлежащите на конституционна ратификация и денонсация международни договори, предполага многократно приложение, винаги когато, независимо от формата на договора, с него се предоставят на ЕС правомощия, произтичащи от тази конституция. В този случай ратификационният закон се приема с гласовете на 2/3 от народните представители, каквото мнозинство, в случай на изискуема ратификация извън този каталог, има само в чл. 22, ал. 2 на Конституцията.

б/по въпрос 3 от искането - самостоятелно

По време изразът „произтичащи от” влезе в Конституцията на Р България през 2005 г. с поредното изменение и допълнение на

Конституцията (ДВ, бр. 18 от 25 февруари 2005 г.) във връзка с присъединяването ни към ЕО. Той предхожда разпоредбите на ДЕС и ДФЕС от 2009 г, където е част от понятието „задължения, произтичащи от договорите” – чл. 4, §3 ДЕС и членове 258-260 ДФЕС, ангажирало вниманието на СЕС и научните изследователи на правото на ЕС. С дължимото професионално уважение към тези резултати, не бих насърчила дословното механично възпроизвеждане на разтълкувания смисъл за ЕП на това понятие, с изключение на обозначеното с дееспричастието „произтичащи,..”. В нашия случай от тълкуване се нуждае разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9, както и относимата само към нея ал. 2 на същия член. Единството от двете разпоредби дава конституционния отговор на поставения въпрос.

Предоставянето на ЕС и неговите институции на правомощия е нещо различно от предмета на като че ли аналогично предоставяне в цитираните разпоредби от двата основополагащи договора на ЕС. Тук става дума за правомощия, за поредно преразпределение на компетентност между български национални институции и институциите на ЕС, замислено като израз и средство на изграждането и развитието на самия ЕС. Чрез такива договори, в преследване на тази цел, се осъществява самоограничаване на държавния суверенитет на държавата членка в замяна на съвместното осъществяване на властни правомощия на наднационално ниво чрез институциите на ЕС. Конституционната значимост на тези договори е отчетена с изискването ратификационните закони в тези случаи да се приемат с квалифицирано мнозинство 2/3 от всички народни представители – същото изискуемо мнозинство, като това в чл. 155, ал. 2 от Конституцията.

Ако дотук съжденията предлагат сравнително ясният отговор на въпросите „кому” и „какво” се предоставя, осмислянето на израза „произтичащи от тази Конституция”, изисква отговор на въпроса „какви или кои са тези правомощия”. От една страна конституционният законодател разумно се е задоволил да отчете конституционната им значимост чрез ал. 2 на чл. 85 и е оставил достатъчно свобода за преценката на народните представители, изисквайки от тях единствено съответната консолидирана политическа воля. От друга – чрез израза „произтичащи от”, тук аналогично на употребата му и в ЕП, се включват както правомощия, директно произтичащи от извора – тази конституция, която изрично ги е установила, така и произтеклите от нея, от смисъла и съдържанието на конкретна норма, от норма – конституционен принцип или от духа на Конституцията, като първоизвор правомощия, предвидени в други източници на правото, въз основа или в изпълнение на тази Конституция. Тук идва и третата част, нуждаеща се от смислово и съдържателно извеждане на кодираното в израза - „от тази Конституция”, а не Конституцията, който не бива да остане незабелязан.

Според мен, акцентът, изразен чрез показателното прилагателно „тази“ сочи единствено и само действащата Конституция във времето, в което възниква случай за ратификация на договор по чл. 85, ал. 1, т. 9 от Р България като държава членка на ЕС. „Тази Конституция“ вече е смислено натоварена не само с изрично установеното в нея, но и с нововъзникнали или произтекли конституционно значими факти и обстоятелства от:

- Присъединителния договор на Р България от 2007 г., станал възможен по силата на тълкуваната разпоредба, както и на такива произтекли от

- ДЕС и ДФЕС след влизането им в сила през 2009 г., доколкото засягат първоизвора – Конституцията и са конституционно значими и относими към компетентността по осъществяването на суверенитета на Р България, в качеството ѝ на държава членка на ЕС.

Степента на влияние на ЕП върху конституциите на държавите членки е пресечната точка на новите проявни форми на еволюиращия конституционализъм, пораждащи напрежение в осмислянето им, преодолимо според мен единствено чрез институционален диалог между СЕС и конституционните съдилища на държавите членки.

В този смисъл, тази конституция, действаща по време на предстоящата ратификация, ограничава предмета на ратификационния закон само до случаите, в които без значение на формата на договора, се предоставят на ЕС, произтичащи от нея правомощия, като винаги този закон се приема по реда и при условието на ал. 2 на чл. 85, поради конституционната значимост на предмета на съответния договор. В действащото законодателство, в по-голяма или по-малка степен винаги има „правомощия, произтичащи от тази конституция“, но това според мен не води до извода, че цялото първично право – конституцията и всички закони са извора на въпросното произтичане. Критерият би могъл да бъде само конституционната значимост на съответните правомощия, преценена от съответното народно събрание чрез изразената му консолидирана воля, изискуема от ал. 2 на чл. 85.

януари 2018 г.

С уважение и колегиално:

проф. д-р Сн. Начева

П.П. Давам изрично съгласието си, предоставеното от мен писмено мнение по к.д.№7/2017 на КС да бъде публикувано по преценка на съда.