

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 16 юни 1999 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беров

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Иван Григоров

Тодор Тодоров

Александър Арабаджиев

Георги Марков

при участието на секретар-протоколита Мариана Георгиева разгледа в закрито заседание на 16 юни 1999 г. конституционно дело №8/1999 г., докладвано от съдията Асен Манов.

Делото е образувано по искане на 49 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване за противоконституционен Закона за ратифициране на Спогодбата за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция и на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция (ДВ, бр.33 от 1999 г.). Искането е направено на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията, като се поддържа, че са нарушени

чл.3, чл.4, ал.1, чл.5, ал.4, чл.19, ал.2, чл.85, ал.1, т.4 и чл.88, ал.1 от Конституцията.

С определение от 1 юни 1999 г. Конституционният съд допусна искането на групата народни представители за разглеждане по същество. Бяха конституирани като заинтересувани страни Народното събрание, Министерският съвет, министърът на околната среда и водите и председателят на Комитета по енергетика, на които бе дадена възможност да изразят писмено становището си по искането.

Всички страни са представили становището си, като поддържат, че искането е неоснователно. В противовес на твърдението в искането, че посочените по-горе Спогодба и Протокол не подлежат на ратифициране, Народното събрание намира, че те попадат в обхвата на чл.85, ал.1, т.4 от Конституцията, тъй като в тях се съдържат клаузи, определящи участие на българската страна с бюджетни средства във финансирането на крупни обекти в областта на енергетиката и инфраструктурата. Приема за неоснователно и твърдението, че се заобикаля екологичното законодателство, тъй като в Спогодбата изрично било отбелязано, че предвиденото в нея изграждане на енергийни мощности, магистрали и пътища ще се извършва при условията на българското законодателство. Отхвърля се и твърдението, че е нарушен чл.88, ал.1 от Конституцията с приемането на закона с две гласувания в едно заседание; посочва се, че самата Конституция предвижда такава възможност.

В становището си Министерският съвет развива същите съображения. Поставя се обаче въпросът, че някои от оплакванията в искането (каквито са тези за нарушение на чл.3, чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2) се отнасят не до ратификационния закон, а до самите ратифицирани

международни договори. А съгласно чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията, Конституционният съд може да се произнася по съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията само преди ратификацията им. След ратификацията е допустимо искане за установяване на противоконституционност само на ратификационния акт на Народното събрание, не и на ратифицираните договори. В тази насока Министерският съвет се позовава на определение №2 от 27 юни 1995 г. по конституционно дело №16/95 г. Независимо от това се излагат и съображения за неоснователност по същество на тези оплаквания и по-конкретно по твърдението за нарушение на чл.19, ал.2 от Конституцията, изискващ създаването и гарантирането на всички граждани и юридически лица на еднакви правни условия за стопанска дейност. Според Министерския съвет това изискване се отнасяло за държавата само когато действа като частен собственик. Когато дейността се отнася до публичната държавна собственост, каквато представляват енергийните и инфраструктурни обекти, предмет на Спогодбата и Протокола за сътрудничество между правителствата на България и Турция, разпоредбата на чл.19, ал.2, от Конституцията е неприложима. Това разбиране според Министерския съвет е утвърдено и с решенията №19/93 г. по конституционно дело №11/93 г. и №2/96 г. по конституционно дело №26/95 г. на Конституционния съд. Изложени са и подробни съображения за неоснователност на твърденията за допуснати нарушения на чл.3, чл.4, ал.1 и чл.88, ал.1 от Конституцията.

Становищата на министъра на околната среда и водите и на председателя на Комитета по енергетика съвпадат, а в известно отношение и допълват съображенията за неоснователност на искането,

изложени от Народното събрание и Министерския съвет. Така, по екологичните аспекти на проекта за изграждане на каскада "Торна Арда" (предмет на оспорените международни договори) се излага, че е извършена предвидената в българското законодателство процедура по оценка на въздействието върху околната среда на проекта, че има одобрен вариант за проектиране и изграждане от Висшия експертен екологичен съвет и пр. Комитетът по енергетика пояснява, че с уговореното участие на конкретна турска фирма в изграждането на предвидените в договорите енергийни и инфраструктурни обекти не се създавала никаква противоконституционна привилегия на тази фирма. Участието ѝ било уговорено в условията на § 3б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите. А това не е противоконституционно, както е имал случай да се произнесе и Конституционния съд с решение №30/98 по конституционно дело №23 от 1998 г.

Като обсъди доводите и съображенията на вносителите на искането и становищата на страните, Конституционният съд прие следното:

Както е формулирано искането – ако бъде буквално тълкувано – би следвало да се приеме, че се иска установяване на противоконституционност само на акта на Народното събрание, т.е. на ратификационния закон, обнародван в ДВ, бр. 33/98 г., не и на ратифицираните с него международни договори (Спогодбата и Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между България и Турция). От съобразителната част на искането обаче се вижда, че се атакуват и самите договори, като се поддържа, че са сключени в нарушение на чл. 3, чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2

от Конституцията, че не са в интерес на българската държава и пр. А от това, според вносителите на искането, следвало, че и ратификационният акт е противоконституционен. Ето защо Конституционният съд приема, че искането обхваща не само ратификационния акт, но и международните договори, предмет на този акт, и че следва да се произнесе и по оплакванията, отнасящи се до тези договори. Този извод се налага и от разпоредбата на чл.5, ал.4 от Конституцията, съгласно която международните договори, надлежно ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Следователно те могат да имат положението и силата на закон. И както всички закони в страната, така и ратифицираните международни договори би следвало да подлежат на контрол за конституционност съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията. Няма никакви съображения за изключването им от предвидената в този конституционен текст компетентност на Конституционния съд. Обстоятелството, че в т.4 на същия текст е предвидена възможността съдът да се произнася за съответствието на сключените международни договори с Конституцията преди ратификацията им, не изключва правото на съда да се произнася по тяхната конституционност и след ратификацията им. Точка 4 не ограничава правомощията на съда по т.2 на чл.149, ал.1 от Конституцията, а ги допълва. С нея е създадена възможност за предварителен контрол за конституционност преди международният договор да е предложен за ратификация и за утвърждаването му като акт със силата на закон. И когато тази възможност не е била ползвана, няма пречка въпросът за конституционността на международния договор да бъде повдигнат чрез атакуване на акта за ратифицирането

му на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията. Това е така и защото ратификационният (утвърждаващият) закон инкорпорира утвърдения международен договор и би трябвало двата да бъдат разглеждани като един цялостен акт, който може да бъде оспорван като противоконституционен във всичките му части. В това отношение основателно се поддържа, че евентуалната противоконституционност на международния договор прави противоконституционен и акта за ратификацията му.

В изложения смисъл Конституционният съд отстъпва от досегашното си разбиране, изразено в определение №2 от 27 юли 1995 г. по конституционно дело №16/95 г., според което след ратификацията на международен договор подлежи на контрол за конституционност само ратификационния акт, не и международния договор.

Основният довод на подателите на искането за обявяване за противоконституционен Закона за ратифициране на Спогодбата и Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между България и Турция е, че тези международни договори не са от категорията на посочените в чл.85, ал.1, т.1-8 от Конституцията, за които е предвидено, че подлежат на ратифициране от Народното събрание. Този довод е неоснователен.

С чл. 85, ал.1 от Конституцията са установени изчерпателно само международните договори, които задължително подлежат на ратификация от Народното събрание. Няма пречка извън тях Народното събрание да прецени и да реши да ратифицира и друг международен договор, който не е от категорията на тези, посочени в т.1-8 на същия текст. В това отношение липсва конституционна разпоредба, която да ограничава Народното събрание в неговата

дейност. Съгласно чл.86, ал.1 от Конституцията Народното събрание може да приема закони по всякакви въпроси без да са предвидени каквито и да било условия или изисквания по техния предмет и съдържание стига да не са в противоречие с общите принципи и правила на Конституцията. Това се отнася и до ратификациите на международни договори, които са законови актове на общо основание. Ето защо са неоснователни твърденията в искането, че Народното събрание се е произнесло по въпрос, който е извън рамките на неговата компетентност, и че по този начин е нарушило чл.85, ал.1 и чл.5, ал.4 от Конституцията.

Поддържа се още, че ратификационния закон е приет при нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията. Приемането му е станало с две гласувания, но в едно, вместо на две отделни заседания. Такова нарушение обаче не е допуснато. С изречение второ към посочения конституционен текст е прието, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Въпросът е предоставен изключително на преценката на Народното събрание. По правилността на съображенията, по които народните представители са решили да се възползват от предвидената в Конституцията възможност да се отстъпи от основното правило за гласуване на законите в две отделни заседания, Конституционният съд не може да се произнася.

Поддържа се, че с ратификационния закон е нарушен и чл.3 от Конституцията съгласно който официалният език за страната е българския език. Действително двата международни договора между България и Турция са сключени не на български, а на английски език. Но като приемат, че това е допустимо, предвид разпоредбите на указ №

1496 за участие на НРБ в международни договори, подателите на искането твърдят, че има съществени различия между английския оригинал на договорите и българския текст (превод), който е представен на Народното събрание и ратифициран. По този начин са били ратифицирани клаузи, които не се съдържат в договорите.

Тези твърдения са неоснователни. От направената внимателна проверка и съпоставка на английския текст с българския текст на договорите, който е ратифициран, не се установиха никакви съществени грешки, различия или отклонения, които да изменят съществено смисъла и съдържанието на договореностите, сключени със Спогодбата и Протокола за сътрудничество между правителствата на България и Турция. Поради това е неоснователен извода в искането, че противоконституционно са ратифицирани договорни клаузи, които всъщност не са сключвани и не съществуват.

Привеждат се съображения и за противоконституционността на самите международни договори – Спогодбата и Протокола за сътрудничество между правителствата на България и Турция. Така в искането се поддържа, че с уговорката в член 3 на Спогодбата да се позволи на конкретни турски дружества да участват в смесени дружества за реализацията на предвидените инфраструктурни и енергийни проекти, вместо строителството на тези обекти да се предостави чрез търг или конкурс, се заобикалял чл.19, ал.2 от Конституцията и гарантираните с него за всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност, а така също и принципите на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията). Доводите в тази насока са неоснователни. Те не държат сметка за основния конституционен принцип в чл.19, ал.1 от

Конституцията, според който икономиката на страната се основава на свободната стопанска инициатива. А последната предполага включително и свобода на избор на контрагентите, с които гражданите и юридическите лица влизат в стопански отношения. Наистина ал.2 на чл.19 поставя известни рамки на тази свобода, като предвижда, че законите трябва да създават еднакви условия за развиване на стопанските отношения, да не допускат монополни привилегии и т.н. Но разпоредбата на чл.19, ал.2 от Конституцията няма абсолютен характер и е допустимо по съображения за целесъобразност да се отстъпи от нея. Такива отклонения например са допуснати с § 2 и § 3б от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за концесиите. Конституционният съд вече е имал случай да се произнесе по въпроса за тяхната конституционност с решение №30 от 17 ноември 1998 г. по конституционно дело №23/1998 г.

Но независимо от изложеното, от договорите, предмет на делото, се вижда, че става дума за инфраструктурни и енергийни обекти (каскадата “Горна Арда” и отсечката “Оризovo-Капитан Андреево” от магистрала “Марица”), които са обекти – публична държавна собственост. А както се е произнесъл Конституционния съд с т.2 от решение №19 от 21 декември 1993 г. по конституционно дело №11/1993 г., разпоредбата на чл.19, ал.2 от Конституцията предвижда създаването на условия и гаранции за разгръщане на свободна стопанска инициатива, само ако тя е основана на частната собственост, респ. принципът за еднакви правни условия при извършване на стопанска дейност се отнася за държавата, само ако действа при пазарни условия, т.е. като частен собственик. Съответно за обектите – публична собственост на държавата не се отнасят изискванията по

чл.19, ал.2 от Конституцията. За тях се отнася чл.18, ал.5 от Конституцията, изискващ само режима на ползване и разпореждане да е уреден със закон. В този смисъл е и решение №2 от 6 февруари 1996 г. по конституционно дело №26/1995 г.

По тези съображения доводите в искането, че са нарушени или заобиколени разпоредбите на чл.4, ал.1 и чл.19, ал.2 от Конституцията са неприемливи. Съответно не са налице основания за обявяване за противоконституционен оспорения ратификационен закон, заради неконституционност на ратифицираните с него международни договори.

Неоснователно е и възражението, че с ратифицирането на договорите е заобиколено екологичното законодателство на страните, като са поети ангажименти за строителство без съответните екологични проверки и експертизи. Както в член 3 на Спогодбата, така и в член 1 на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителствата на България и Турция, е изрично предвидено, че това сътрудничество респ. визираната в рамките на него реализация на някои инфраструктурни и енергийни проекти ще се осъществи в съответствие и при условията на действащото българско законодателство. Следователно уговорено е, че при прилагането на двата международни договори ще бъдат спазвани всички български закони, в това число и законите по опазване на околната среда. Че действително е имано предвид спазването и на екологичното законодателство се вижда и от становището на министъра на околната среда и водите, в което е посочено, че са взети всички мерки, които законите изискват при предприемането на предвиденото в договорите строителство – извършена е оценка на

въздействието върху околната среда (ОВОС), сезиран е бил Висшия експертен екологичен съвет, който е взел съответно решение, поради промяна във варианта на строителството е била открита процедура по актуализиране документацията по ОВОС и пр.

Така че и в това отношение не са налице основания за установяване на противоконституционност на двата международни договора, а от там и за обявяване за противоконституционен и закона за ратифицирането им.

Колкото се отнася до твърдението в искането, че сключените договори и тяхната ратификация не били в интерес на българската държава, това е въпрос на политическа и икономическа целесъобразност, по който Конституционният съд не е компетентен да се произнесе.

По тези съображения искането на групата народни представители следва да се отхвърли изцяло, в какъвто смисъл и на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отхвърля искането на 49 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване за противоконституционен Закона за ратифициране на Спогодбата за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция и на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция (ДВ, бр.33 от 1999 г.).

Председател:

Живко Сталев