ИНСТИТУТ ЗА ДЪРЖАВАТА И ПРАВОТО

РЕЦЕНЗИЯ

от проф. д-р Ирена Цонева Илиева

член на научното жури съгласно Заповед № РД-09-55/16.06.2020 г. на директора на ИДП за назначаване на научно жури за публична защита на дисертационния труд на

Андон Георгиев Ташуков

за придобиване на образователната и научна степен „доктор“ по професионално направление 3.6. Право, научна специалност „Международно право и международни отношения“

на тема „Взаимоотношението между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите-членки“

I . Кратки биографични данни

Андон Георгиев Ташуков е роден на 6 декември 1987 г. Завършва средното си образование в 164-та Испанска гимназия „Мигел де Сервантес“ – гр. София, а през 2012 г. се дипломира като магистър по право в Юридическия факултет на УНСС - София. От октомври 2013 г. до декември 2014 г. следва в магистърската програма по Право на ЕС, специалност „Международни отношения“ в СУ „Св. Кл. Охридски“ и се дипломира като магистър по „Международни отношения – право на ЕС“. През м. януари 2016 г. е зачислен за задочен докторант в докторска програма по „Международно право и международни отношения“, Докторантът е отчислен с право на защита със Заповед № РД-09-152 от 23.12.2019 г. на директора на ИДП, считано от 01.01.2020 г. Трудът е обсъден и насочен за публична защита на заседание на секция „Международноправни науки“ в ИДП при БАН на 10.06.2020 г.

По време на обучението си в докторантура А. Ташуков осъществява няколко специализация: сертификат от Кеймбридж за владеене на английски език ниво С1 (2015 г.), дистанционно обучение по договорно право в Университета Харвард – САЩ и обучение по Европейско бизнес право в Университета Лунд – Швеция. Участва много активно в конференции в България и чужбина. През 2017 г. спечели и успешно осъществи проект за млад учен към научно направление „Човек и общество“, финансиран по Програма за подпомагане на млади учени и докторанти на тема „Повишаване на стандарта на живот в България чрез превенция и борба с нередностите и измамите, засягащи финансовите интереси на ЕС и Р България“.

От юли 2008 г. до юни 2014 г. е сътрудник в нотариална кантора. От 2014 г. досега е юрисконсулт на Дирекция „Защита на финансовите интереси на ЕС“ в Министерство на вътрешните работи. Участва активно в множество работни групи на европейско и национално ниво в областта на правото на ЕС, сред които следва да се отбележи, че е бил член на работната група и водещ експерт в екипа на Председателството на България на Съвета на ЕС. Бил е лектор по Право на ЕС в школата на Министерство на финансите, Института по публична администрация, СУ „Св. Кл. Охридски“ и Европейския институт по публична администрация (ЕИПА), Брюксел.

II. Общо описание на представения дисертационен труд

Докторантът е представил дисертационен труд в обем от 295 страници, който съдържа увод, три глави, заключение, библиографска справка и списък с публикации. Библиографската справка включва 129 заглавия научна литература, 132 източника на съдебна практика, 515 бележки по линия и 16 фигури.

Темата на труда е несъмнено дисертабилна. Дисертацията е посветена на изключително актуален и важен от теоретична и практическа страна проблем: връзката и взаимодействието между правото на Европейския съюз и конституциите на държавите членки. Всъщност това е част от по-големия въпрос за съотношението между правото на ЕС и вътрешното право на държавите-членки, който не престава да поражда дискусии в доктрината, подхранвани и от юриспруденцията на Съда на ЕС и Общия съд. Корелацията между интеграционните процеси и тяхната нормативна уредба в правото на ЕС и конституционните правопорядъци в държавите-членки засягат особено важни въпроси като еднообразното прилагане на правото на ЕС на национално ниво, националната идентичност, възможността конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС и дали двата правопорядъка са в хармония или конфронтация.

Структурата е логично построена от теоретичните въпроси на конституционните взаимоотношения между правото на ЕС и националното право към специалните прооблеми за особеностите на действието на националните конституции в контекста на правото на ЕС и на взаимоотношенията между правото на ЕС и конституциите на държавите-членки. Изложението в главите е равномерно разпределено с обоснован превес на Глава втора.

В увода А. Ташуков аргументира актуалността и значимостта на изследването, формулира основната цел и изследователската теза. Още тук авторът ясно определя основното си виждане, че правото на ЕС и националното право взаимно си влияят и че конституциите играят определяща роля в тази взаимовръзка. Основната изследователска теза, подлежаща на апробиране е, че „...ако най-съществената част от националната конституция бъде засегната, това би довело до нарушаване на връзката между двата правопорядъка или дори до прекратяването ѝ“, или т.нар. от автора идея за „ненарушимото ядро на конституцията“ (с. 9). Дефинирани са и начините за неговата

защита. За постигане на главната цел и апробиране на научната теза докторантът си поставя 12 научно-изследователски задачи. По същество те са интердисциплинарни и засягат както сравнителноправни конституционни изследвания, систематизиране на съответствието между националните конституции с правото на ЕС и класифицирането им на тази основа, анализ на възможността конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания, съпоставяне на принципите на правото на ЕС с техния аналог в националните конституции, въвеждане на понятието „ненарушимо ядро на конституцията“, идентифициране на начините за защита на това ядро и теорията за защита на двата правни реда един от друг. Посочени са и използваните методи на научно изследване.

Глава първа (в обем от 71 с.) цели да очертае взаимоотношенията между правото на ЕС и националните конституции. Тя е логически построена и изследва същността на националните конституции и на правото на ЕС, както и въвежда понятието „съвременен европейски конституционализъм“. Все пак, следва да се отбележи, че тези два параграфа на раздел първи са доста схематични и описателни. Параграф 3.1. разглежда проверката на съответствието на конституцията с правото на ЕС като поредица от алгоритми в хипотезите на държава-кандидатка и държава-членка. Интерес представлява втората хипотеза, когато конфликтът между конституционна норма и правото на ЕС възникне след като държавата се е присъединила към ЕС. Тук А. Ташуков начертава следните възможности: констатиране на нарушение от страна на държава-членки съгласно чл. 258 и 259 ДФЕС, напускане на ЕС и промяна в правото на ЕС. Раздел втори, посветен на конституционния диалог се опитва да анализира ролята на националните конституции във връзка с правото на ЕС. Авторът вижда този диалог в следните аспекти: осигуряване от конституциите на възможност за присъединяване към ЕС, на действието на правото на ЕС, на диалог със Съда на ЕС и държавите-членки, определяне на ненарушимото ядро на конституцията, гарантиране на върховенството на конституцията в светлината на принципа на върховенството на правото на ЕС, определяне на рамките на предоставената компетентност и възможността за отправяне на преюдициални запитвания от национален конституционен съд до Съда на ЕС.

Глава втора (104 с.) е посветена на особеностите на действието на националните конституции в контекста на правото на ЕС. Основната методологическа предпоставка на автора тук е, че и конституционното право и правото на ЕС имат еднакви основни принципи и те са: непосредствената приложимост, върховенство на правото, директният ефект и индиректният ефект.

По отношение на принципа на непосредствената приложимост (право на ЕС) и непосредствената приложимост (непосредствено действие по смисъла на българската конституция) А. Ташуков не намира стълкновение между правото на ЕС и конституционното право на държавите-членки.

При изследване на върховенството на правото на ЕС и върховенството на конституцията авторът възприема общопризнатото в доктрината на правото на ЕС виждане (базирано върху делото Simmenthal), че „интеграционното право се ползва от

принципа на върховенството пред всички вътрешни актове, които му противоречат, като това следва и за националните конституции, защото в противен случай съюзното право ще бъде поставено в зависимост от преценка от съответния национален ред“ (с. 103-104).

В разсъжденията си за принципа на индиректния ефект (задължението националните съдилища да тълкуват националното законодателство в духа на правото на ЕС), според А. Ташуков „de lege ferenda индиректният ефект трябва да намира приложение и по отношение на тълкуването на конституциите в държавите-членки!“ (с. 117-118).

Категоричното заключение на автора е, че „...всички принципи на приложение на правото на ЕС са приложими, и то задължително приложими, пред конституционните съдилища на държавите членки в рамките на всички производство пред тях“ (с. 125).

Раздел втори от тази глава цели да систематизира видовете конституции според отношението им към правото на ЕС. Извършената систематика е следната: европейски конституционен суверенитет, национален конституционен суверенитет и конституционна толерантност към правото на ЕС (с. 128). Съвсем справедливо и обосновано авторът причислява Конституцията на Р България към третата категория и привежда Решения на Конституционния съд № 3 от 2003 г., № 3 от 2004 г е Решение № 7 от 17.04.2018 г.

Раздел трети от тази глава изследва предизвикателствата във връзка с правните основания за съдействие. Тук А. Ташуков следва да отговори на въпроса къде са легитимните предели, които не трябва да бъдат засягани от взаимодействието между правото на ЕС и националното право и националната конституция.

Първият параграф е посветен на конституционната идентичност на държавите членки. В него А. Ташуков разграничава двете понятия: „конституционна идентичност“ и „национална идентичност“. Той приема, че конституционната идентичност е самостоятелен термин и автономен институт, създаден в резултат на теорията, на юриспруденцията на някои конституционни съдилища и на генералните адвокати в СЕС и съдебната практика на СЕС (с.158). В следващото изложение авторът изследва позоваването върху конституционната идентичност в заключенията на генералните адвокати в СЕС. Ключов е изводът на А. Ташуков на с. 163, в който той формулира същността на понятието „ненарушимо ядро на конституцията“: „...не могат да бъдат защитени всички норми от конституцията, а само тези, които представляват законен интерес, който да оправдава ограничаването на действието на правото на ЕС, който интерес е вплътен в конституцията и, дори да представлява общ конституционен принцип, се характеризира с особеност за съответната държава членка (ненарушимо ядро на конституцията). Изчерпателно са представени делата на СЕС с позоваване на клаузата за конституционна идентичност, както и практиката на конституционния съд на Германия.

Друг важен въпрос, който се поставя от докторанта е относно злоупотребата с конституционна идентичност. Според А. Ташуков злоупотреба ще е налице в случаите

на позоваване на конституционната идентичност, за да: придаде защита на всички норми от конституцията си; откаже прилагането на правото на ЕС в общи случаи; прилага клаузата към случаи, които не спадат в приложното поле на ненарушимото ядро на конституцията. (с. 169). За обосноваване на този извод са анализирани практиката на конституционния съд на Унгария.

Параграф 2 е посветен на ненарушимото ядро на конституцията. Това понятие, според А. Ташуков е „...тази част от конституциите, която конституционните съдилища определят като неотменима, съществена, непроменима и основна...“ (с. 178). Това е и основният приносен момент в дисертационния труд. Според него ненарушимото ядро на конституцията „...изразява базисните елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, фундаменталните ценности, принципи и правила в държавата...“ и то не трябва да се нарушава от правото на ЕС и от друга държава (с. 178-179). Друг много важен същностен извод на автора е, че „...предварително определяне какво влиза в ненарушимото ядро на конституцията не е възможно. Определянето на обхвата на ненарушимото ядро се извършва в конкретния случай на засягане, чрез прочит и тълкуване на конституцията и връзката й със съюзното право“ (с. 179).

Друг съществен принос на А. Ташуков е дефинирането на методите за защита на ненарушимото ядро на конституцията: чрез клаузата за защита на конституционната идентичност (identity review), чрез провъзгласяване на (ultra vires review) на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствието на съюзното право с конституцията (national constitutional review) (с. 181).

Следващ важен въпрос, поставен от автора е: възможно ли е конституционните съдилища да изготвят предварителни списъци с конкретни конституционни компетенции, които ЕС не би могъл да засегне в процеса на интеграция и при предоставяне на правомощия. След анализ на практиката на конституционните съдилища на Германия и Чехия той стига до заключението, че „... съществува ненарушимо ядро на конституциите, но същевременно с това не е възможно да бъде изготвен предварителен списък с конкретни конституционни компетенции, изграждащи ненарушимо ядро и определящи конституционната идентичност на държавата“ (с. 186).

Параграф 3 е посветен на лоялното сътрудничество и конституционната идентичност. Двата принципа са сравнени от автори в табличен вид. Авторът заключава, че те „са начини за постигане на връзка и фин баланс между двата правни реда...“ В заключение на този параграф А. Ташуков прави предложение de lege ferenda, „че принципът за лоялно сътрудничество с европейския правен ред би могъл да бъде закрепен в националните конституции“ (с. 193).

Глава трета (74 с.) разглежда проблемите на взаимоотношенията между правото на ЕС и конституциите на държавите-членки. Раздел първи е посветен на конфликтните взаимоотношения с конституциите на държавите-членки. Авторът обобщава три начина, по които националните конституционни съдилища „се предпазват/защитават“ от правото на ЕС: доктрината ultra vires, доктрината National Constitutional Review и

контрол за зачитане на конституционната идентичност (Identity review). В подкрепа на първата доктрина са посочени релевантни решения на германския конституционенн съд, включително Решението по делото за покупка на дългови книжа от Европейската централна банка от май 2020 г., което А. Ташуков оценява като особено важно и окачествява като „бомба със закъснител“ (с. 203).

Анализирано е и делото на чешкия конституционен съд TZ8/12 от 2012 г., известно като „Словашки пенсии“, по което авторът справедливо критикува и не споделя подхода на чешкия конституционен съд (с. 205 – 206). В обратната хипотеза – на контрол за излизане извън компетентност от страна на СЕС спрямо конституциите на държавите членки е анализирано делото Melloni.

При проверката за съвместимост с националната конституция А. Ташуков анализира Решение 37, 271Solange 1 на Германския конституционен съд, Решението на германския конституционен съд 129,78, Решение 18/04 от 2005 г. на Конституционния съд на Полша.

Параграф 2 е посветен на защитата на правата на човека и националните конституции. В него авторът разглежда две хипотези: когато конституцията предвижда по-слаба и по-висока защита на правата на човека, отколкото в правото на ЕС.

В първата хипотеза – на по-слаба защита, А. Ташуков анализира делата Kreil, Dansk Industri, Kükükdeveci, Mangold, спряното поради отправено преюдициално запитване дело Павлова-България и др.

Във втората хипотеза, когато конституцията предвижда по-висока степен на защита са анализирани делото Solange 1, което влияе върху процеса на кодифициране и по-обхватна защита на правата на човека на ниво право на ЕС. Представено е Решението по Solange 2, по което Конституционният съд на Германия се отказва от този подход на контрол над правото на ЕС. Разгледано е делото Melloni като пример, в който практиката на Конституционния съд на Испания води до понижаване на нивото на защита на основните права, за да се приложи правото на ЕС. Анализът на делото Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd v Grogan е приведено като пример довел до законосъобразно дерогиране на разпоредби от ДЕС от Маастрихт (сега съдържащи се в Лисабонския договор), които засягат правото на живот на неродени лица в Ирландия, уредено в ирландската конституция.

Последната част от параграф 2 се отнася да присъединяването на ЕС към ЕКПЧ и анализира от гледна точка на предмета на дисертационния труд Становище 2/13 на СЕС относно присъединяването на ЕС към ЕКПЧ. Изводът на А. Ташуков е, че „...основната причина за невъзможността за присъединяване към ЕКПЧ е дълбоката конституционализация на Съюзното право, като преодоляването на този проблем е възможно единствено с изготвянето на нов текст на Споразумение за присъединяване...“ (с. 229 – 230).

Параграф 3 от Раздел първи на тази глава има за предмет на изследване действието на директивите, които изразяват конституционни принципи на правото на ЕС и общи конституционни традиции на държавите членки. Тук А. Ташуков възприема

терминологията на генералния адвокат по делото Birgit Bartsch (C-472/06) и използва израза „действие на директивите“, а не „директен ефект на директивите“. Подробно е анализирано делото Kükükdeveci, по което СЕС постановява, че директивите, които съдържат или изразяват конституционни принципи (в случая – недопускане на дискриминация) не позволяват на националните съдилища да приложат противоречащо на правото на ЕС законодателство, дори когато се касае за хоризонтални случаи. Както справедливо сочи А. Ташуков остава открит въпроса дали самата директива би могла да породи заместващ хоризонтален ефект, т.е. общият конституционен принцип в директивата да бъде приложен като валидна норма. Изводът на докторанта е, че de lege ferenda, като изключение от критериите за възникване на директен ефект, националният съдия би следвало да може да приложи като норма с директен ефект принцип от конституционно естество, в случая – недопускане на дискриминация (с. 240).

Раздел Втори от тази глава разглежда механизмите за съответствие на конституциите на държавите членки с правото на ЕС. Те са класифицирани от А. Ташуков в две категории: механизми за съответствие на ниво ЕС и на ниво държави членки.

Механизмите на ниво ЕС са систематизирани по следния начин: съдебни производства и юриспруденция на СЕС; институционални мерки и soft law инструменти; механизма за съответствие с участието на гражданите на Съюза.

Механизмите за осигуряване на съответствието на ниво държави членки са следните, според А. Ташуков: специфични конституционни норми (посочени са такива в конституцията на Австрия, Швеция, Кипър и Нидерландия); практиката на конституционните съдилища в областта на преценката на правото на ЕС; контрол за субсидиарност от националните парламенти; транспониране на съюзното законодателство.

Параграф 3 разглежда защитата на националните конституции от правото на ЕС и vice versa. А. Ташуков поставя особено важни и актуални въпроси, включително свързани с пандемията от КОВИД-19.

Той систематизира по следния начин защитата на националните конституции: чрез трите специфични способа за защита на националната конституция; чрез институционалната рамка на ЕС; чрез принципа на субсидиарност и контрол от националните парламенти; проверка за конституционосъобразност от страна на конституционните съдилища; чрез функцията на гражданите; чрез норми на конституцията, които не позволяват нейното лесно изменение.

По вторият аспект на изследвания проблем: защитата на правото на ЕС от националните конституции, А. Ташуков прави следната систематизация: чрез клаузата за лоялно сътрудничеств (чл. 4, §3 ДЕС); чрез институционалната рамка на ЕС; чрез практиката на СЕС и преюдициалните запитвания; чрез производствата пред СЕС (най-вече производството за установяване на нарушение от държава членка); чрез механизми, контролиращи спазването на върховенството на закона и санкция чрез

спиране на средствата от европейските фондове; чрез процедурата за суспендиране на права (чл. 7, §3 ДЕС).

В заключението авторът систематизира основните изводи от изложението, както и прави предложения de lege ferenda

III. Оценка на научните и практически резултати и приноси в дисертацията

Първото несъмнено достойнство на дисертационния труд е изборът на темата. Предметът на изследване е подбран оригинално и засяга изключително актуален от теоретична и практически аспект проблем. Взаимоотношението между правото на ЕС като особен sui generis правен ред и конституциите на държавите членки поставя много въпроси, включително колизии, на които доктрината и практиката дават понякога противоречиви решения.

Дисертационният труд представлява първото българско систематично проучване на ефектите, които възникват вследствие на връзката и взаимоотношението между европейския правен ред и конституциите на държавите членки.

Направен е сравнителен конституционен анализ на всички 27 конституции на държавите членки в контекста на релевантните им разпоредби и взаимоотношенията им с правото на ЕС.

Приносно е разглеждането на проблематиката около възможността конституционните съдилища да отправят преюдициални запитвания до Съда на ЕС.

Оригинален принос е разглеждането по двойки на принципите на непосредствената приложимост, върховенството и връзката между принципа на директния и индиректния ефект.

Типологизацията на националните конституции с оглед критерия „отношение към върховенството на правото на ЕС“ е следващ приносен аспект.

Важен теоретичен и оригинален принос е предложението на автора за въвеждане в научно обращение на понятието „ненарушимо ядро на конституцията“ като израз на най-съществените елементи на държавността, на конституционната идентичност и на основните права на човека, фундаменталните ценности, принципи и правила.

Към това трябва да се добави обоснования извод на автора, че не е възможно предварително определяне на съдържанието на „ненарушимото ядро“ и че то трябва да се тълкува за всеки конкретен случай (с. 179).

Приносно е систематизирането на методите за защита на ненарушимото ядро на конституцията: чрез клаузата за защита на конституционната идентичност, чрез прогласяване в ultra vires на действията на насрещния съд и чрез проверка за съответствие на съюзното право с конституцията (national constitutional review).

Предложението de lege ferenda за уеднаквяване на терминологията относно трансфер на власт чрез използването на понятието „предоставяне на компетентност“ също е достойнство на труда.

Препоръката към съдебната практика да установи директен ефект на конституционните принципи на правото на ЕС, когато са възпроизведени във вторичното законодателство (в изследвания случай – в директиви) също е приносна.

Към приносите с научно-приложен характер причислявам следните:

Предложенията de lege ferenda за изменения на някои конституции (на с. 148 – 153).

Препоръката в конституциите да бъде обособена тематична глава „Европейски съюз“, която да урежда аспекти на членството, участие в европейската интеграция, въпроси на делегиране на компетентност на Съюза и др.

Разсъжденията относно разширяване на приложението на принципа на индиректния ефект по отношение на тълкуването на конституциите в държавите членки.

Обосноваването на възможност националният съдия да откаже прилагането на противоконституционен закон в национално производство по същия начин, както може да откаже прилагането на национална норма, която противоречи на правото на ЕС.

Изводът на А. Ташуков е, че „...основната причина за невъзможността за присъединяване към ЕКПЧ е дълбоката конституционализация на Съюзното право, като преодоляването на този проблем е възможно единствено с изготвянето на нов текст на Споразумение за присъединяване...“ (с. 229 – 230).

Предложението в националните конституции да бъде уредена клаузата за лоялно сътрудничество.

Приносен момент е представената практика на конституционните съдилища и релевантна практика на съда на ЕС.

Отличното впечатление от дисертационния труд се допълва от факта, че докторантът има 6 публикации по темата на дисертацията.

IV. Критични бележки и препоръки

Основната ми критична бележка е по отношение на авторовите твърдения за съотношението между международното право и вътрешното право (разбирано като конституционно право). Според него „когато колизията е с международен договор, то тогава съответната държава трябва да предприема всички възможни действия за промяна на международния договор или неговото денонсиране“ (с. 110). Тук А. Ташуков застъпва монистичната теория за примата на вътрешното право над международното, отдавна отречена в доктрината на съвременното международно право. Сега общоприет е примата на международното право над вътрешното, възприет и в чл. 5, ал. 4 от Конституцията на България. В същия ред на мисли, при изводите за върховенството той повтаря тази теза: „Двата принципа на върховенството съжителстват ефективно, като приложението на първия (върховенството на конституцията – бел. моя) засяга източниците на вътрешното право и международното право, докато приложението на втория (върховенството на правото на ЕС – бел. моя) е спрямо всички източници във всички държави-членки.“ (с. 112). Все пак, като

възприема предимството на принципа на върховенството на правото на ЕС, авторът счита, че той не се прилага по отношение на т. нар. „ненарушимо ядро на конституцията“.

Вече пососените схематични и описателни два параграфа на раздел първи от Глава първа.

Имам и някои технически забележка, като например липсата на списък на използваните съкращения.

V. Заключение:

Това, което може да се обобщи от представения дисертационен труд на Андон Георгиев Ташуков, е способността за избор на актуален проблем, който не е разработван цялостно в България.

Авторът доказва солидна академична подготовка, показва умения да систематизира и да прилага класическите методи на юридическо познание, както и да формулира предложения *de lege ferenda.*

Дисертационният труд отговаря на изискванията на чл. 6, ал. 3 от Закона за развитие на академичния състав в Р България, на чл. 27 от Правилника за неговото прилагане и на чл. 42 от Правилника за условията и реда за придобиване на научни степени и за заемане на академични длъжности в ИДП при БАН, поради което давам **ПОЛОЖИТЕЛНА ОЦЕНКА и предлагам убедено Научното жури да даде на Андон Георгиев Ташуков образователната и научна степен „доктор“ по научно направление 3.6. Право, научна специалност Международно право и международни отношения.**

15 август 2020 г. проф. д-р Ирена Илиева