

КАТАЛОНИЯ 2017:
НЕСОСТОЯВШАЯСЯ НЕЗАВИСИМОСТЬ
ПОСТАНОВЛЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА ИСПАНИИ

Сборник документов

Составитель Р.В. Пашков

Том 2

RU
Science
RU-SCIENCE.COM

Москва
2018

УДК 32.001
ББК 66.0
К29

К29 **Каталония 2017: несостоявшаяся независимость.**
Постановления Конституционного суда Испании : сборник документов ; сост. Р.В. Пашков. – Т. 2. — Москва : РУСАЙНС, 2018. — 198 с.

ISBN 978-5-4365-2617-1

Настоящий сборник является собранием материалов по конфликту в Каталонии, автономии Испании, особенно обострившемуся в 2017 году, и сопровождавшемуся принятием Декларации независимости Каталонии.

Сборник предназначен в первую очередь для тех, кто интересуется вопросами политической конфликтологии, а также для студентов магистратуры, обучающихся по направлению «Регионалистика».

УДК 32.001
ББК 66.0

ISBN 978-5-4365-2617-1

© Пашков Р.В. Составление, 2018
© ООО «РУСАЙНС», 2018

Оглавление

1. Постановление конституционного суда 42/2014 от 25 марта 2014 г.	4
2. Постановление Конституционного суда 259/2015 от 2 декабря 2015 года	17
3. Постановление Конституционного суда 215/2016 от 15 декабря 2016 года	52
4. Постановление Конституционного суда 114/2017 от 17 октября 2017 года относительно закона парламента Каталонии 19/2017 от 6 сентября, под названием	135
5. Постановление Конституционного суда 85/2017 от 08 ноября 2017 г.	165

Материал 1

Постановление конституционного суда 42/2014 от 25 марта 2014 г.

Пленарное заседание Конституционного Суда в составе: Председателя г-на Франсиско Перес де лос Кобос Ориуэля, и членов Конституционного Суда г-жи Аделы Асуа Батарриты, г-на Луиса Игнасио Ортега Альвареса, г-жи Энкарнасьон Рока Триас, г-на Андреса Ольеро Тассара, г-на Фернандо Вальдеса Даль-Ре, г-на Хуана Хосе Гонсалеса Ривас, г-на Сантьяго Мартинеса-Вареса Гарсии, г-на Хуана Антонио Ксиол Риоса, г-на Педро Хосе Гонсалеса-Тревиджано Санчеса, г-на Энрике Лопеса и г-на Рикардо Энрике Санчо, вынесло

ОТ ИМЕНИ КОРОЛЯ

следующее

РЕШЕНИЕ

По иску против постановлений без силы закона и решений Автономного сообщества (Глава V, Органический закон о Конституционном Суде), номер 1389-2013, представленного Генеральным Прокурором, действующим от имени Правительства, против Резолюции 5/X, принятой Парламентом Каталонии от 23 января 2013 г., утверждающей Декларацию о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение. Адвокаты Парламента Каталонии были стороной настоящего разбирательства и представили свои состязательные бумаги. Докладчиком выступила член Конституционного Суда г-жа Адела Асуа Батаррита и зачитала решение Суда.

I. Основания

1. Генеральный Прокурор, действующий от имени Правительства, обжаловал Резолюцию 5/X, принятую Парламентом Каталонии и утверждающую «Декларацию о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение». Это ходатайство было представлено согласно процедуре, предусмотренной в Статье 161(2) Конституции Испании и регулируемой в Статьях 76 и 77 Органического закона о Конституционном Суде. Эти правила процедуры наделяют Правительство полномочиями направлять ходатайство в Конституционный Суд против «постановлений без силы закона» и «решений Автономного сообщества». Заявление, не совпадающее с мнением представителей Парламента, состоит в том, что принятая Резолюция – полностью описанная в Предпосылках, изложенных выше – является неконституционной, поскольку она противоречит Статьям 1(2), 2, 9(1) и 168 Конституции Испании и Статьям 1 и 2(4) Устава автономии Каталонии.

Резолюция 5/X была принята «в соответствии» с положениями Статьи 146 Правил процедуры Парламента Каталонии, регулирующих порядок рассмотрения резолюций, представленных в Палату парламентскими группами или членами Парламента, а также порядок рассмотрения в парламенте одобренных резолюций. Преамбула и перечень принципов согласно их формулировке могут быть презюмированы, поскольку они обращены к Правительству *Generalitat* и гражданам Каталонии, как предусмотрено для предлагаемых резолюций в Статье 145 Правил процедуры Парламента; вышеизложенное было с готовностью принято процессуальными представителями испанского Правительства и Парламента Каталонии.

Резолюция включает преамбулу и декларативную часть, которая является ее основанием. Преамбула ссылается на Резолюцию 742/IX от 27 сентября 2012 г., в которой Парламент заявил о «необходимости предоставить возможность каталонскому народу свободно и демократическим путем определить свое коллективное будущее путем референдума»; и последние выборы в Парламент, которые прошли 25 ноября 2012 г. и «четко и однозначно подтвердили это желание».

Согласно преамбуле, Декларация одобрила «выполнение этого процесса... представляющего волю граждан Каталонии, которая была выражена демократическим путем на последних выборах», и принята одновременно с Резолюцией, утверждающей «Декларацию о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение». Парламент «соглашается инициировать процесс реализации права на самоопределение, чтобы граждане Каталонии могли определить свое коллективное политическое будущее» в соответствии с принципами, установленными впоследствии. Первый из этих принципов называется «суверенитет» и гласит: «Исходя из демократической легитимности, народ Каталонии по своей природе является суверенным политическим и правовым субъектом». Среди других принципов, которые описываются в предпосылках настоящего Постановления, определены: «Демократическая легитимность», «Прозрачность», «Диалог», «Социальная сплоченность», «Европеизм», «Законность», «Руководящая роль Каталонского Парламента» и «Участие». В заключительном параграфе Декларации «Парламент Каталонии призывает всех граждан активно участвовать в демократическом процессе реализации права народа Каталонии на самоопределение».

2. Наше рассмотрение должно начинаться с первоочередного вопроса, который обе стороны поднимают относительно правомочности Резолюции 5/X для формирования задач настоящего конституци-

онного судопроизводства. Как поясняется в Предпосылках, дискуссия по вопросу ведется относительно того, является ли обжалуемая Резолюция «резолюцией» в рамках значения Статей 76 и 77 Органического закона о Конституционном Суде, как утверждает Генеральный Прокурор, с чем не согласны представители Парламента Каталонии. Это процедурный вопрос, который должен быть урегулирован в предварительном порядке с учетом того, что допустимость иска является обязательным условием для рассмотрения вопроса о принятии или отклонении опротестования Резолюции Парламента Каталонии.

В Постановлении Конституционного Суда (на испанском языке *Auto del Tribunal Constitucional*, далее именуемое АТС) 135/2004 от 20 апреля, на которое часто ссылаются стороны, было заявлено о недопустимости опротестования, поданного против решения Баскского Парламента о разрешении на исполнение «Проекта политического устава сообщества *Эускади*», представленного автономным Правительством. Это Постановление гласит, что процесс, регулируемый положениями Главы V Органического закона о Конституционном Суде, является частью отношений и механизмов контроля между Государственным и Автономным сообществами; соответственно, любые положения, которые имеют силу ниже закона и которые уместны согласно настоящему документу, и резолюции, связанные с ними, должны отвечать воле Автономного сообщества, т.е. они должны приниматься органами, наделенными полномочиями выражать намерения указанного сообщества [Основание на испанском языке *fundamento jurldico*, далее именуемое FJ 4 и аналогично FJ 7]. Таким образом, Конституция (Статья 161(2)) предоставляет Правительству право направить ходатайство о проверке конституционности – по причинам, не связанным с полномочиями в принципе, – актов, относящихся к Автономным сообществам, на основании позиции Государства в отношении таких сообществ [Постановление Конституционного Суда (на испанском языке *Sentencia del Tribunal Constitucional*, далее именуемое STC) 4/1981 от 2 февраля, FJ 3, и STC 31/2010, 28 июня, FJ 13].

Для целей настоящего конституционного процесса, чтобы резолюция была признана резолюцией, относящейся к Автономному сообществу, она должна ссылаться на законодательный акт и выражать – как указано в АТС 135/2004 – институциональную волю указанного сообщества, т.е. в отрицательной формулировке это означает, что она не должна быть представлена как процессуальный акт в рамках соответствующей процедуры (FJ 6, 7 и 8). В указанном выше Постановлении не ставится вопрос относительно возможности оспаривания актов

Парламента, а отрицается возможность подачи иска против любых актов, которые являются частью законодательного процесса (FJ 4). Последнее условие не соблюдено в Резолюции 5/X, которая является предметом настоящего иска.

Резолюция 5/X Парламента Каталонии является безупречным или однозначным актом, поскольку он представляет собой окончательное заявление Палаты. В этом отношении не имеет значения, заявляет ли акт о желании «инициировать процесс реализации права решать», поскольку он представляет собой лишь этап в рамках значения и процессуальных целей, указанных в АТС 135/2004, если он является частью преемственности или последовательности регулируемой законодательной процедуры; однако дело обстоит иначе с Резолюцией 5/X, которая принята для запуска конкретного политического процесса, не предусмотренного в нормативно-правовых актах.

Обжалуемый акт представляет собой политический акт, принятый государственным органом, Парламентом Каталонии, на основании полномочий, предоставленных законами Автономного сообщества [Статья 55(2) Устава автономии Каталонии и Статьи 145 ff. Правил процедуры Парламента Каталонии], и в рамках процедуры, утвержденной для этих целей.

Однако рассматриваемый нами иск будет допустимым только тогда, когда обжалуемый акт должен был привести к юридическим последствиям. Сам по себе заголовок ходатайства, противоречащий Конституции, по сути, не может быть предметом рассмотрения настоящего Суда (АТС 135/2004, FJ 2; аналогично АТС 85/2006 от 15 марта, FJ 3, в апелляции Amparo).

Необходимо провести всестороннее изучение для принятия решения относительно того, может ли настоящая Резолюция привести к юридическим, а не только к политическим последствиям. Мы можем предположить, что Резолюция не имеет юридических последствий в отношении своих адресатов, т.е. граждан Каталонии, которым в заключении предлагается возглавить «демократический процесс реализации права решать», и Правительства *Generalitat*, действующего на основании положений этого акта.

В таком случае Суд считает, что, по сути, в отношении граждан Каталонии Резолюция приглашает их совершать политические действия без какой-либо обязательной силы, поскольку любое лицо, к которому обращен призыв, согласно Конституции и без необходимости парламентских созывов уже пользуется полной политической свободой (СТС 31/2010, FJ 12).

Как акт, призывающий к действию Правительство, Резолюция также не имеет обязательной силы, как постановил Суд относительно парламентских действий такого рода (STC 180/1991 от 23 сентября, FJ 2; STC 40/2003 от 27 февраля, FJ 3; и STC 78/2006 от 13 марта, FJ 3).

Однако законные положения не ограничиваются только обязательными положениями. Можно сказать, что обжалуемая Резолюция не имеет никаких других юридических последствий для граждан, Правительства *Generalitat* или других институтов Каталонии, кроме как разрешение или предоставление права на совершение определенных действий, поскольку никакой автономный закон не предусматривает парламентские действия, аналогичные обжалуемым действиям, или действия со стороны граждан или институтов. Суд, в первую очередь, считает, что пункт первый обжалуемой Резолюции, в котором заявляется о суверенитете народа Каталонии («Суверенитет. Исходя из демократической легитимности, народ Каталонии имеет характер суверенного политического и правового субъекта»), может привести к юридическим последствиям, учитывая, что, как часть приглашения к диалогу и переговорам с государственными органами (принцип 4), направленным на «реализацию права решать, чтобы граждане Каталонии могли определить свое коллективное политическое будущее» (вступительная часть Декларации), его можно толковать как признание в пользу тех, кого призвали к исполнению процесса в отношении народа Каталонии (в частности, Парламент Каталонии и Правительство *Generalitat*), что уже является признаком суверенитета, который выходит за рамки суверенитета автономии, предусмотренного Конституцией в пользу народов, составляющих Испанское государство. Во-вторых, агрессивный характер обжалуемой Резолюции, которая «утверждает начало процесса реализации права решать», не указывает на то, что ее последствия для парламентских вопросов будут ограничены строго политикой, учитывая, что она предусматривает исполнение конкретных действий, и такое исполнение требует рассмотрения в Парламенте, которое предусмотрено для резолюций, принятых Парламентом [Статья 146(4) Правил процедуры Парламента Каталонии].

Иными словами, Суд считает, что без противоречия обозначенному политическому характеру Резолюция 5/X является юридическим документом и, более того, имеет юридические последствия. Поэтому иск, представленный Генеральным Прокурором, может быть принят к рассмотрению.

3. Сейчас мы рассмотрим Резолюцию согласно первому принципу Декларации, который гласит: «Суверенитет. Исходя из демокра-

тической легитимности, народ Каталонии имеет характер суверенного политического и правового субъекта»; и ссылкам на «право народа Каталонии решать» (название Декларации, вступительная часть Декларации и принципы 2, 3, 7 и 9, параграф 2).

Суверенный статус народа Каталонии заявлен в отношении субъекта, «созданного согласно Конституции органами, сформированными на основании права автономии, закрепленного в Конституции» (STC 103/2008, 11 сентября, FJ 4). Как гласит настоящее Постановление, этот субъект «не обладает суверенной властью, которая принадлежит исключительно Испанской нации, организованной в форме Государства», поскольку «Конституция основана на единстве Испанской нации, организованной в форме социального и демократического Государства, с органами, источником власти которых является Испанский народ, который пользуется национальным суверенитетом» [STC 247/2007 от 12 декабря, FJ 4.a)], цитирование STC 4/1981, FJ 3). Иными словами, идентификация субъекта, наделенного суверенитетом, будет противоречить положениям Статей 1(2) и 2 Конституции Испании.

Статья 1(2) Конституции Испании гласит, что «национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, который является источником государственной власти». Это положение, которое «лежит в основе всей испанской правовой системы» (STC 6/1981, FJ 3), наделяет национальным суверенитетом только испанский народ, идеальный субъект для обладания учредительными полномочиями, и такое положение является основой Конституции, испанского правового порядка и источником политической власти (STC 12/2008, FJ 4; STC 13/2009, FJ 16; STC 31/2010, FJ 12). Согласно действующему конституционному порядку только испанский народ является суверенным на исключительной и неделимой основе, и никакой другой субъект, государственный орган или какая-либо часть народа не может быть наделена суверенным статусом по решению государственного органа. Акт, принятый государственным органом, который подтверждает «законный суверенный статус» в качестве права народа Автономного сообщества, также неизбежно отрицает национальный суверенитет, который согласно Конституции может принадлежать только испанскому народу в целом. Таким образом, суверенитет не может принадлежать отдельной его группе или части.

Признание суверенного статуса в пользу народа Каталонии, который не предусмотрен в Конституции Испании для национальностей и регионов, составляющих Государство, противоречит Статье 2 Конституции Испании; составляющий субъект, которому будет предостав-

лена такая власть, будет соответственно способен по своему усмотрению нарушать базовый принцип, закрепленный Конституцией: «неделимое единство испанской нации». В этом отношении Суд заявил, что «Конституция (Статьи 1 и 2) основана на единстве испанской нации, организованной в социальное и демократическое государство, источником власти которого является испанский народ, который пользуется национальным суверенитетом. Это единство отражено в организации Государства на всей территории Испании» [STC 4/1981, FJ 3; подтверждено в STC 247/2007, FJ 4.a)]. Таким образом, признание суверенного статуса в пользу части испанского народа противоречит этому конституционному принципу.

Предоставление испанскому народу национального суверенитета на основании Статьи 1(2) Конституции Испании и единство испанской нации как основа Конституции согласно Статье 2 Конституции Испании предусмотрены наряду с признанием и гарантией ее национальностям и регионам права на автономию, предусмотренного вторым конституционным положением. Тем не менее, Суд постановил, что «автономное Государство основано на фундаментальном принципе, согласно которому Конституция Испании наделяет испанский народ национальным суверенитетом (Статья 1(2) Конституции Испании), поэтому суверенитет не является результатом договоренности между историческими территориями, которые наделены надконституционными и высшими правами, кроме реализации учредительной власти, которая имеет обязательную силу в своей области, без исключения предыдущих исторических условий» [(STC 76/1988 от 26 апреля, FJ 3; подтверждено в STC 247/2007, FJ 4 a)]. Аналогичным образом Суд заявил, что автономию не следует отождествлять с суверенитетом [STC 247/2007, FJ 4 a)]. Поэтому можно сделать вывод о том, что в рамках конституционного порядка Автономное сообщество не может в одностороннем порядке провести референдум о самоопределении для принятия решения относительно его интеграции в Испании. Аналогичный вывод сделал Верховный Суд Канады в своем постановлении от 20 августа 1998 г., когда он принял решение о том, что проект одностороннего отделения, представленный одной из провинций, противоречит Конституции Канады и международному праву.

Очевидно, что как социальная/историческая реальность Каталония (и вся Испания) существовала до Конституции 1978 года. С правовой/конституционной точки зрения «народ Каталонии», упомянутый в Декларации, обозначает субъект, который формируется на основании конституционного признания (таким же образом, как и весь «испан-

ский народ», «который является источником государственной власти», согласно Статье 1(2) Конституции Испании). Соответственно, в обжалуемой Декларации статус «политического и правового суверенного субъекта» подтверждается в отношении субъекта, созданного на законных основаниях согласно Конституции в соответствии с правом на автономию, признаваемым и гарантированным в Статье 2 Конституции Испании, т.е. народа одного Автономного сообщества, для которого было территориально организовано Государство в силу Статьи 137 Конституции Испании. На самом деле Статья 1 Устава автономии Каталонии гласит, что «Каталония как национальность реализует свое право на самоопределение путем организации Автономного сообщества в соответствии с положениями Конституции и настоящего Устава, являющимися его основополагающими документами».

В STC 31/2010 Суд отклоняет иск, поданный апеллянтами против этого статутного положения, на основании того, что декларация соответствовала конституции, поскольку «она наделяла Каталонию характеристиками, которые делают ее неотъемлемой частью Государства, основанного на принципах Конституции: национальность, организованная как Автономное сообщество, основополагающим документом которого является Устав автономии». Далее обсуждается, что конституция Каталонии как правовой субъект в рамках Статьи 1 Устава автономии Каталонии «по логике влечет за собой принятие всей правовой системы, созданной Конституцией, единственной системы, в рамках которой Автономное сообщество Каталонии имеет юридическое значение. В частности, это ясно свидетельствует о том, что Устав автономии, основанный на Конституции Испании, будет неизбежно включать каждый основополагающий принцип, провозглашенный Конституцией для себя, т.е. «неделимое единство испанской нации» (Статья 2 Конституции Испании), в то же время признавая, что испанский народ имеет право на национальный суверенитет (Статья 1(2) Конституции Испании), воля которого оформлена в положительных принципах, вытекающих из учредительной власти». Иными словами, согласно Статье 1 Устава автономии Каталонии, «Автономное сообщество Каталонии имеет законную силу на основании Конституции Испании и, соответственно, связано национальным суверенитетом, провозглашенным в Статье 1(2) Конституции Испании, который в случае реализации его носителем, испанским народом, становится основой для Конституции, которая должна опираться на единство испанской нации» (FJ 8 и FJ9).

И в заключении, как постановил Суд в этом Постановлении, при рассмотрении иска, поданного против Статьи 7 Устава автономии Ка-

талонии, «граждан Каталонии не следует ошибочно воспринимать как суверенный народ, задуманный как «идеальный субъект, которому принадлежит учредительная власть, лежащая в основе Конституции и правопорядка» (STC 12/2008, FJ 10)» (FJ 11).

Суд неоднократно заявлял, что действительность закона «следует сохранить, если его формулировка не противоречит толкованию, основанному на положениях конституции» (STC 108/1986 от 29 июля, FJ 13). Таким образом, потенциальное толкование обжалуемого положения следует рассматривать, исходя из того, что если толкование будет поддерживать принцип верховенства Конституции, то «будет неуместным издавать пояснительное заявление согласно требованиям принципа законодательного сохранения» (STC 76/1996 от 30 апреля, FJ 5, и STC 233/1999 от 16 декабря, FJ 18). Принцип сохранения также применим к таким законам, как обжалуемая Резолюция, в рамках настоящих конституционных разбирательств, которые не имеют статус закона, но приняты парламентским органом для выполнения парламентских задач; презумпция *iuris tantum* (если не доказано иное) конституционной законности защищает не только нормативно-правовые акты, но и акты, принятые законодательными органами, как в данном случае (STC 66/1985 от 23 мая, FJ 3).

Суд соглашается с тем, что, как заявляют адвокаты Парламента Каталонии, обжалуемая Резолюция требует последовательного толкования. Резолюция содержит другие принципы, помимо суверенитета, которые Генеральный Прокурор включил в свой иск о неконституционности. Все принципы, включенные в Декларацию, в совокупности предназначены для выполнения задачи стимулирования процесса, который был запущен для реализации «права решать». Однако, исходя из других принципов, содержащихся в Резолюции, похоже, что Декларация не предусматривает возможность использования конституционных путей, предусмотренных для трансформации политической воли, выраженной в Резолюции, в законную реальность. Обжалуемая Резолюция гласит, что «Парламент Каталонии соглашается инициировать процесс реализации права решать с тем, чтобы граждане Каталонии могли определить свое коллективное политическое будущее». Этот процесс регулируется всеми девятью принципами, включающими принципы «диалога» и «законности», которые будут соответственно включать: «диалог и переговоры с испанским государством» и «для укрепления демократии и реализации права решать будут использоваться все имеющиеся правовые механизмы».

Суд считает, что:

а) Пункт первый Декларации, провозглашающий статус политического и правового суверенного субъекта в пользу народа Каталонии, следует признать неконституционным и не имеющим законной силы. На самом деле, его буквальная формулировка выходит за рамки любых заявлений об исторических и демократических основаниях, изложенных в преамбуле. Содержание в целом включает политические и правовые аспекты суверенитета. Он сформулирован в настоящем времени, в то время как другие принципы Резолюции сформулированы в будущем времени или деонтической форме. Соответственно, принцип в той формулировке, в какой он представлен, не подпадает под изменения, которые могут вытекать из последующих принципов.

Иными словами, признание этим принципом народа Каталонии в качестве «политического и правового суверенного субъекта» противоречит Статьям 1(2) и 2 Конституции Испании и Статьям 1 и 2(4) Устава автономии Каталонии и соответственно противоречит Статьям 9(1) и 168 Конституции Испании, что подтверждено Генеральным Прокурором, в той части, в какой они соответственно закрепляют принципы верховенства Конституции и требуют, чтобы реформа вводной части Конституции происходила в соответствии с конкретной процедурой и принципами. Такая оценка означает, что в нашем постановлении следует закрепить заключение о неконституционности без противоречия нашим комментариям относительно конституционности остальных положений Резолюции Парламента Каталонии.

б) Что касается ссылок на «право решать», они требуют конституционного толкования, учитывая, что они не провозглашены независимыми и прямо не связаны с первым принципом о присвоении суверенитета народу Каталонии; они включены во вступительную часть Декларации (непосредственно относящуюся к запуску «процесса») и различные принципы Декларации (два, три, семь и девять, параграф два). Эти принципы, как показано ниже, соответствуют Конституции и делают возможным толкование о том, что «право решать, принадлежащее гражданам Каталонии» заявлено не как проявление права на самоопределение, которое не признается Конституцией, и не как непризнанный признак суверенитета, а как политическое устремление, которое может быть реализовано только в рамках процесса, соблюдающего конституционную законность и принципы «демократической легитимности», «плюрализма» и «законности», прямо провозглашенные в Декларации в тесной связи с «правом решать».

Соответственно, ссылки, сделанные на «право решать, принадлежащее гражданам Каталонии», можно толковать как конституционные, и это будет заявлено в постановлении.

4. Это толкование подкрепляется другими пунктами Декларации (2-9), которые, как было сказано, тесно связаны со ссылками на рассматриваемое «право решать». Интерес представляют принципы (а) «Демократической легитимности» в сочетании с принципами «Прозрачности», «Социальной сплоченности», «Европеизма», «Руководящей роли Каталонского Парламента» и «Участия»; (б) «Диалога»; и (с) «Законности».

а) Второй пункт Декларации провозглашает принцип «Демократической легитимности». Одним из основополагающих принципов, закрепленных в Конституции Испании, является принцип демократии, который был охарактеризован Конституционным Судом как верховная ценность испанского права, отраженная в Статье 1(1) Конституции Испании (STC 204/2011 от 15 декабря, FJ 8). Самые четкие и наиболее конституционные проявления этого принципа включают в себя те, которые поддерживают максимальную равноценность между правящими партиями и гражданами, те, которые требуют от представленных партий выбора собственных представителей, те, которые гласят, что намерение следует формулировать через процедуру, основанную на большинстве, и что, соответственно, необходимо определенное большинство для объединения противоречивых идей, а также те, которые требуют для меньшинства возможность представлять предложения и выражать мнение по предложениям большинства, исходя из того, что неотъемлемым компонентом демократического принципа является разработка решений, поскольку демократия имеет значение не только как процедура, но и как результат. Все эти проявления демократического принципа отражены в Конституции и должны реализовываться согласно ее положениям.

б) Четвертый пункт Декларации провозглашает принцип «Диалога». Конституция не содержит и не может содержать исчерпывающий список вопросов, которые могут быть подняты в конституционном порядке, в том числе вопросов, вытекающих из стремления части Государства изменить свой правовой статус. Вопросы такого рода не должны решаться в Суде, задача которого заключается в том, чтобы обеспечить четкое соблюдение Конституции. Поэтому именно государственным органам, к которым относятся и региональные органы Автономного государства, поручено решение любых вопросов, возникающих в этой области, посредством диалога и сотрудничества. Кроме

того, широкое толкование диалога не исключает правовую систему или институт, который может принимать участие в политических решениях или процедуре, которые поддерживают конституционный порядок. На Суд возложена лишь задача гарантировать по требованию сторон, которые имеют право ходатайствовать перед Судом, соответствие применяемых процедур диалога конституционным требованиям.

с) Седьмой пункт Декларации провозглашает принцип «Законности». Этот принцип также имеет значение. Он закрепляет превосходство закона, которое понимается как подчиненность Конституции и правовому порядку. Безусловное верховенство Конституции обозначает, что любое решение, принятое государственным органом, всегда должно быть подчинено Конституции; государственные органы не могут действовать за рамками Конституции или иммунитетов. В этом случае демократический принцип также защищен, поскольку гарантированная неприкосновенность Конституции также рассматривается как необходимость уважать волю народа в качестве учредительной власти и источника всей правовой/политической законности.

При этом верховенство Конституции не означает, что предусмотрены позитивные обязательства по ее соблюдению. В Конституции Испании нет места для «воинствующей демократии», т.е. «модели, которая требует не только уважения, но и позитивного соблюдения закона и, прежде всего, Конституции» (STC 48/2003, FJ 7; эта доктрина также была подтверждена в STC 5/12004 от 16 января, FJ 17; STC 235/2007, FJ 4; STC 12/2008, FJ 6; и STC 31/2009 от 29 января, FJ 13). Суд также признал, что Конституция Испании допускает любые идеи, если они направлены на соблюдение ее положений, поскольку «никакие законодательные положения не освобождаются от процедуры конституционных изменений» (помимо прочего, STC 31/2009, FJ 13).

Любой подход, который предусматривает изменение самих основ конституционного порядка Испании, допускается по закону, если его подготовка и реализация не приводит к нарушению демократических принципов, фундаментальных прав и любых других конституционных основ, а его эффективная реализация соответствует процедурам, предусмотренным для конституционной реформы, поскольку эти процедуры являются обязательными для соблюдения (STC 103/2008, FJ 4).

Начало процесса такого рода не имеет predetermined результата. Однако обязанность конституционной верности, которая, как определил Суд, выражается в «обязанности взаимопомощи», «взаимной поддержке и лояльности», «представляющими, в свою очередь, более широкое понятие долга верности Конституции» (STC 247/2007

от 12 декабря, FJ 4) со стороны государственных органов, обозначает, что если Законодательной Ассамблее Автономного сообщества, которая уполномочена согласно Конституции вносить предложения о конституционной реформе (Статьи 87(2) и 166 Конституции Испании), было предложено внести такое предложение, испанский Парламент должен рассмотреть его.

По вышеизложенным причинам настоящим мы делаем вывод о том, что ссылки, сделанные на «право решать» в обжалуемой Резолюции, согласно конституционному толкованию, основанному на рассмотренных выше принципах, не противоречат Конституции и в целом, кроме указанных выше исключений, выражают политическое устремление, которое может быть реализовано в конституционном порядке.

РЕШЕНИЕ

Принимая во внимание все вышесказанное, Конституционный Суд, в соответствии с полномочиями, предоставленными ему Конституцией испанской нации,

решил

частично удовлетворить иск против автономных положений (Глава V Органического закона о Конституционном Суде), поданный Генеральным Прокурором от имени Правительства в отношении Резолюции 5/X, принятой Парламентом Каталонии об утверждении «Декларации о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение» и, соответственно, утвердить следующее:

1. Первый принцип под названием «Суверенитет», изложенный в Декларации, принятой Резолюцией 5/X Парламента Каталонии, настоящим признается несоответствующим Конституции и не имеющим юридической силы.

2. Настоящим устанавливается, что ссылки на «право решать граждан Каталонии», содержащиеся во вступительной части, а также в принципах 2, 3, 7 и 9 параграфа 2 Декларации, одобренной Резолюцией 5/X Парламента Каталонии, не являются неконституционными, если их толковать на условиях, изложенных в Основаниях 3 и 4 выше.

3. Остальные требования иска настоящим отклоняются.

Опубликовать настоящее Постановление в «Официальном печатном издании» (*Boletín Oficial del Estado*).

Настоящее Постановление было передано в г. Мадрид 25 марта 2014 года.

Материал 2.

Постановление Конституционного суда 259/2015 от 2 декабря 2015 года

(НЕОФИЦИАЛЬНЫЙ ПЕРЕВОД)

Пленарное заседание Конституционного Суда в составе: Председателя г-на Франциско Переса де лос Кобос Орихуэля, и членов Конституционного Суда г-жи Адель Асуа Батаррита, г-жи Энкарнасьон Рока Триас, г-на Андреса Ольеро Тассара, г-на Фернандо Вальдеса Даль-Ре, г-на Хуана Антонио Ксиол Риоса, г-на Сантьяго Мартинеса-Вареса Гарсии, г-на Педро Хосе Гонсалеса-Тревиджано Санчеса, г-на Рикардо Энрике Санчо и г-на Антонио Нарваеса Родпигеса вынесло

ОТ ИМЕНИ КОРОЛЯ

следующее

РЕШЕНИЕ

По иску против нормативно-правовых актов Автономных сообществ (Глава V, Органический закон о Конституционном Суде, *Ley Organica del Tribunal Constitucional*, далее – «ЛОТС») № 6330-2015, поданному Генеральным Прокурором от имени Правительства страны против Резолюции 1/XI, принятой Парламентом Каталонии 9 ноября 2015 года, о начале политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов от 27 сентября 2015 года. Парламент Каталонии был стороной настоящего разбирательства и представил свои состязательные бумаги. Докладчиком выступил член Конституционного Суда Андрес Ольеро Тассара и зачитал решение Суда.

I. Предпосылки

1. В ходатайстве, зарегистрированном в настоящем Суде 11 ноября 2015 года, Генеральный прокурор обжаловал от имени Правительства страны Резолюцию 1/XI, принятую Парламентом Каталонии 9 ноября 2015 года, о начале политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов от 27 сентября 2015 года (Официальное печатное издание Парламента Каталонии, *Boletn Oficial del Parlamento de Catalunya*, далее – «БОРС», № 7 от 9 ноября 2015), согласно Статье 161.2 Конституции Испании (*Constitucion Espanola*, далее – СЕ) и ЛОТС Статьи 76 и 77.

Для обоснования необходимости приостановить действие обжалуемой Резолюции в ходатайстве сделаны отсылки к Статьям 161.2 СЕ и 77.2 ЛОТС.

Содержание обжалуемой Резолюции (опубликованной в ВОРС № 7 в понедельник 9 ноября 2015), обнародованное Парламентом Каталонии на его веб-сайте, приведено ниже [перевод версии на испанском языке]:

Резолюция 1/XI от 9 ноября 2015 года, принятая Парламентом Каталонии, о начале политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов от 27 сентября 2015 года.

Пленарное заседание Парламента Каталонии

На Пленарном заседании Парламента Каталонии, прошедшем 9 ноября 2015 года, прошли обсуждения текста ходатайства о принятии резолюции об открытии политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов (прокл. 250-00001/11), представленной парламентской группой Junts pel Si и парламентской группой Candidatura d'Unitat Popular – Crida Constituent, а также поправок, представленных парламентской группой Junts pel Si и парламентской группой Candidatura d'Unitat Popular – Crida Constituent (пост. 195), а также парламентской группой Partit Popular de Catalunya (пост. 196) и парламентской группой Catalunya Si que es Pot (пост. 198).

Наконец, в соответствии со Статьей 165 Регламента Парламент принял следующую Резолюцию:

«ПЕРВОЕ. Парламент Каталонии отмечает, что демократический мандат, полученный на выборах от 27 сентября 2015 года, основан на большинстве мест, полученных парламентскими силами, цель которых – достижение независимости Каталонии, и на широком большинстве голосов и членов, поддерживающих суверенитет в пользу начала отдельного конституционного процесса.

ВТОРОЕ. Настоящим Парламент Каталонии торжественно объявляет о начале процесса создания независимого каталонского государства в форме республики.

ТРЕТЬЕ. Парламент Каталонии объявляет о начале гражданского, открытого, всеобъемлющего конституционного процесса при активном участии населения, направленного на заложение основ будущей каталонской конституции.

ЧЕТВЕРТОЕ. Парламент Каталонии призывает будущее правительство принять необходимые меры для исполнения этих заявлений.

ПЯТОЕ. Парламент Каталонии считает уместным начать разработку законов о конституционном процессе, системе социального обеспечения и налоговой службе в течение 30 дней.

ШЕСТОЕ. Парламент Каталонии, выступая в качестве хранителя суверенитета и представителя учредительной власти, вновь заявляет о

том, что настоящая Палата и процесс демократического отделения от испанского государства не должны подчиняться решениям институтов испанского государства, в частности, Конституционного Суда, который, по мнению Парламента, лишился легитимности и юрисдикции после принятия Постановления от июня 2010 года об Уставе автономии Каталонии, за который ранее, наряду с другими нормативными актами, проголосовал народ Каталонии в ходе референдума.

СЕДЬМОЕ. Парламент Каталонии должен принять необходимые меры для открытия процесса отделения от испанского государства в рамках демократической, широкомасштабной, устойчивой и мирной кампании, которая позволит расширить права и возможности граждан на всех уровнях и будет основана на их открытом и активном участии.

ВОСЬМОЕ. Парламент Каталонии призывает будущее Правительство Каталонии соблюдать только те правила и мандаты, которые утверждены решениями законной и демократической Палаты, для защиты таких фундаментальных прав, как те, которые перечислены в Приложении к настоящей Резолюции, которые могут быть затронуты решениями институтов испанского государства.

ДЕВЯТОЕ. Парламент Каталонии заявляет о своем желании начать переговоры для реализации демократического мандата в направлении создания независимого каталонского государства в форме республики и соглашается сообщить об этом испанскому государству, Европейскому Союзу и международному сообществу в целом.

ПРИЛОЖЕНИЕ. Меры, которые будущее правительство Каталонии должно принять для защиты фундаментальных прав, затронутых решениями институтов испанского государства.

1. Дефицит энергоресурсов

Для обеспечения каждому доступа к предметам первой необходимости будущее правительство должно принять меры, предназначенные для предупреждения дефицита энергоресурсов, одобренные Законом [Парламента Каталонии] 24/2015 от 29 июля о неотложных мерах по преодолению дефицита жилья и энергоресурсов, для гарантирования права доступа к питьевой воде, газу и электричеству отдельных лиц и семей, находящихся под риском выселения, на протяжении периода сохранения этой ситуации.

2. Жилищный фонд

Для обеспечения каждому доступа к достойным жилищным условиям будущее правительство должно работать над внедрением новой нормативной базы, предусмотренной Законом [Парламента Каталонии] 24/2015 от 29 июля о неотложных мерах по преодолению дефицита жилья

и энергоресурсов. В данном контексте будущее правительство должно обеспечить, чтобы в ходе процедур выселения из постоянного жилища отдельных лиц или семей, находящихся в ситуациях риска жилищного отчуждения, в качестве условия выселения соблюдался принцип предоставления альтернативного жилья затронутым лицам и семьям.

Кроме того, будущее правительство должно незамедлительно принять нормативные изменения, необходимые для исполнения положений указанного Закона 24/2015, такие как регламент работы комитетов по распределению жилья в чрезвычайных ситуациях экономического или социального характера и других особых случаях, регулируемых Жилищным агентством Каталонии.

3. Здравоохранение

В рамках политики здравоохранения будущее правительство должно обеспечить всеобщий доступ к качественному государственному медицинскому обслуживанию через Службу здравоохранения Каталонии (Catsalut) всем лицам, проживающим на территории Каталонии. Никто не может быть лишен права на медицинское обслуживание на основании происхождения, независимо от наличия страховки или статуса получателя услуг Национальной системы здравоохранения, а также независимо от регистрации в местных актах гражданского состояния. Аналогичным образом, никто не может быть лишен фармацевтической помощи по финансовым причинам.

В соответствии с различными Резолюциями, одобренными [каталонским] Парламентом, запрещается проведение новых тендеров на управление центрами первичной медико-санитарной помощи.

4. Образование

Парламент Каталонии подал ходатайство о неконституционности, которое было признано приемлемым 3 апреля 2014 года, против значительного количества Статей Органического закона 8/2013 от 9 декабря об улучшении качества образования. В этом иске, который был одобрен юридическим заключением [Каталонского] Совета по законодательным гарантиям, было заявлено, что обжалуемые положения указанного Органического закона противоречат полномочиям, предоставленным Правительству Каталонии в этой области, в нарушение образовательной модели Каталонии, утвержденной Законом об образовании [Парламента Каталонии] Каталонии, и консенсуса, достигнутого в рамках образовательного сообщества в целом. В соответствии с этим ходатайством будущее правительство должно обеспечить своими действиями в области образования полное применение и уважение полномочий, предоставленных каталонским администрациям, и сохранение

консенсуса, достигнутого в рамках образовательного сообщества в целом.

5. Гарантия гражданских свобод

Парламент Каталонии подал ходатайство о неконституционности против некоторых Статей Органического закона 4/2015, о защите общественной безопасности, ходатайство, которое было признано приемлемым 21 июля 2015 года. В этом иске, который был одобрен юридическим заключением [Каталонского] Совета по законодательным гарантиям, было заявлено, что обжалуемые положения указанного Органического закона противоречат фундаментальным правам, защищаемым международными документами, такими как Всеобщая декларация прав человека или Европейская конвенция по правам человека и прецедентная практика Европейского Суда по правам человека. В соответствии с этим ходатайством будущее правительство должно обеспечить своими действиями в области общественной безопасности полное соблюдение и уважение вышеупомянутых фундаментальных прав.

6. Органы местного самоуправления

Для обеспечения полноты власти органов местного самоуправления Каталонии в контексте всеобщих интересов будущее правительство должно предоставить таким органам необходимые инструменты для отмены положений Закона 27/2013 испанского государства от 27 декабря об упорядочении и сбалансированности органов местного самоуправления, принятого на основании Органического закона 2/2012 от 27 апреля о бюджетной стабильности и финансовой устойчивости в рамках исполнения положений Статьи 135 Конституции Испании, предусматривающих ограничение полномочий органов местного самоуправления, контроль расходов на обслуживание и обязательство уделять приоритетное внимание частной экономической деятельности.

7. Беженцы

Для урегулирования серьезной гуманитарной ситуации, с которой столкнулись беженцы, будущее правительство должно разработать концепцию отношений с Верховным комиссаром Организации Объединенных Наций по делам беженцев (UNHCR) для получения и предоставления убежища максимальному количеству беженцев, выходя за рамки решений, принятых в этом отношении испанским Правительством.

8. Право на аборт

В отношении права на аборт будущее правительство должно руководствоваться положениями Закона [Парламента Каталонии] 17/2015 от 21 июля, о равенстве между мужчинами и женщинами.

9. *Финансирование чрезвычайного плана решения социальных проблем и управления долгом*

В целях высвобождения ресурсов для финансирования плана решения первоочередных социальных проблем будущее правительство должно, помимо других мер, создать каналы переговоров для сокращения доли обслуживания долга в общем объеме затрат.

Будущее правительство должно продвигать в качестве приоритета переговоры по пересмотру всех структурных финансовых операций, отделению расходов на обслуживание (инвестиции и обслуживание) от расходов, которые представляют собой чрезмерную платежную нагрузку в отношении текущей процентной ставки и уровня инфляции. Кроме того, будущее правительство будет призывать владельцев административных концессий и земли к использованию прав по реструктуризации своих контрактов, трансформации износа и амортизации капиталовложений в обычное финансирование через государственный долг и устранение чрезмерных капитальных затрат.

Эти изменения, которые должны привести к сокращению расходов на Правительство Каталонии и получению средств для финансирования плана решения первоочередных социальных проблем, должны сопровождаться тщательным пересмотром бюджета расходных программ для оценки и проверки их целесообразности в период, когда решение первоочередных социальных проблем становится приоритетной статьёй расходования для Правительства Каталонии согласно вышеупомянутому плану чрезвычайных мероприятий. Сэкономленные средства, полученные от пересмотра программ, будут полностью направлены на финансирование плана решения первоочередных социальных проблем.

Для мониторинга процесса выполнения этой задачи и обязательства будущее правительство должно создать рабочую группу из представителей парламентских групп.

Кроме того, будущее правительство должно утвердить график встреч с руководством банков-резидентов для изучения возможности проведения переговоров о пересмотре выплат процентов для социальных нужд».

2. Правовые основания иска приведены ниже.

а) Генеральный прокурор сначала воспроизводит текст обжалуемой Резолюции, и затем переходит к требованиям допустимости разбирательства по вопросу конституционности. Он считает, что нет сомнений в том, что это дело соответствует требованиям юрисдикции (Статья 161.2 СЕ и Статья 2.1.f ЛОТС), легитимизации (Статья 161.2

СЕ и Статья 76 ЛОТС), представления (Статья 82.1 ЛОТС), срока (Статья 76 ЛОТС) и формы (Статья 85.1 ЛОТС); а также в том, что обжалуемая Резолюция является положением, имеющим силу ниже Акта Парламента, принятого законодательной ассамблеей Автономного сообщества, и, как следствие, является идеальным предметом для настоящего конституционного разбирательства.

После цитирования доктрины из Постановления Конституционного Суда (*Sentencia del Tribunal Constitucional*, далее – «СТС») 42/2014 от 25 марта (Основание 2) и цитирования Приказа Конституционного Суда (*Auto del Tribunal Constitucional*, далее – АТС) 135/2004 от 20 апреля, Генеральный прокурор отмечает, что обжалуемая Резолюция представляет собой официально составленный и окончательный акт, поскольку он представляет собой решение, принятое Парламентом Каталонии после обсуждения и голосования, выражающего официальное проявление намерения Палаты. По его мнению, она также имеет юридические последствия, поскольку в Резолюции Парламент рассматривает себя как учредительную власть для создания Республики Каталония, давая распоряжение каталонскому Правительству о принятии мер, необходимых в этой связи, которые включают разработку конституции, создание государственных структур, неприменимость испанского национального законодательства в Каталонии и неподчинение институтам испанского государства, в частности, Конституционному Суду.

Таким образом, Резолюция полностью согласуется с положениями Главы V ЛОТС, которые регулируют иски по нормативным актам без силы закона и решениям Автономных сообществ, в том, что она не просто представляет политические заявления без принудительного правового обеспечения, а, скорее, определяет четкие мандаты с незамедлительными юридическими последствиями для [каталонского] Парламента, каталонского Правительства и даже народа Каталонии с конкретным и абсолютно неконституционным содержанием.

Что касается масштаба иска, в нем утверждается, что Резолюция обжалуется полностью, поскольку она должна толковаться как единое целое, как системный пакет, который предусматривает отделение от Испании неконституционными и недемократическими средствами.

б) Генеральный прокурор, под названием «Наш конституционный порядок сосуществования», подтверждает, что испанский народ, испанская нация, обозначила свои желания, принципы и цели относительно сосуществования в Преамбуле к Конституции 1978 года, которые являются выражением их коллективной убежденности. В своих состязательных бумагах Генеральный прокурор частично цитирует

содержание этой Преамбулы и Статей 1, 2, 3 и 23 СЕ до перехода к ссылкам на положения о верховенстве закона, которые, как он заявляет, являются обязательными для всех граждан, которые должны уважать права и свободы других людей, но при этом очень непосредственно касаются государственных органов и правительств, которые должны действовать строго в соответствии с конституционным порядком и принципом законности.

Эти неотъемлемые конституционные принципы и правовое государство, которое является их гарантом, прямо подрываются обжалуемой Резолюцией, поскольку она нацелена на то, чтобы подорвать концепцию конституционного сосуществования в том, что Парламент Каталонии присваивает себе положение учредительной Палаты, изменяя систему представительной демократии, которая является источником его законности, в некую разновидность плебисцитной системы, призывая народ и Правительство Каталонии к несоблюдению общих правил сосуществования и, в конечном счете, к отказу от законных конституционных каналов, предусмотренных для изменения этих общих правил, поощряя остальных к одностороннему нарушению.

Он поясняет, что условия принятия Резолюции, которая, как он заявил, является не изолированным решением, а скорее продолжением повторяющихся инициатив и действий институтов Автономного сообщества [Каталонии], как Парламента, так и Правительства, одобренных в период предыдущего законодательного срока и нацеленных на наращивание усилий в направлении той же цели отделения. Этот процесс начался с Резолюции 5/X [каталонского] Парламента от 8 марта 2013 года, утверждающей Декларацию о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение, которая была аннулирована, поскольку признавала Каталонию суверенным государством, STC 42/2014. Далее процесс продолжился положениями и действиями, представленными и совершенными институтами Автономного сообщества для проведения референдума во второй половине 2014 года, который привел к принятию STC 31/2015 и STC 32/2015 от 25 февраля, и STC 138/2015 от 11 июня, которые признали неконституционными как нормы, лежащие в основе проведения референдума, так и действия каталонского Правительства, предпринятые 9 ноября. Этот процесс также был реализован посредством принятия Каталонского акта 3/2015 от 11 марта о фискальных, финансовых и административных мерах, которые включали положения, нацеленные на создание государственных структур в сфере государственных финансов, социального обеспечения, государственной собственности, стратегической инфраструктуры и регулирования

рынков; Указа Правительства Каталонии 16/2015 от 24 февраля, который учредил должность Уполномоченного по национальной трансформации; и, наконец, Договора Совета Правительства от 17 февраля 2015 года, который одобрил так называемый Исполнительный план подготовки государственных структур и План стратегической инфраструктуры. Суд согласился поддержать аннулирование всех этих актов в АТС от 3 ноября 2015 года, принятых в рамках дела о неконституционности 3493-2015 и Дела о положительном конфликте юрисдикции 3808-2015, которые подтвердили существование «процесса национальной трансформации», имеющего явно «конституционное значение».

с) Затем в состязательных бумагах Генерального прокурора внимание уделяется тому, что он называет «проявлениями неконституционности» обжалуемой Резолюции на основании нарушения Статей 1.1, 1.2, 1.3, 2, 9.1, 23, 164 и 168 СЕ.

Он считает, что ключевым пунктом Резолюции является пункт, который наделяет Парламент Каталонии учредительной властью и полномочиями запускать процесс отделения, который начинается в одностороннем порядке и полностью игнорирует принципы, закрепленные Конституцией, и демонстрирует абсолютное пренебрежение принципом верховенства закона.

Согласно Статье 1.2 СЕ «национальный суверенитет принадлежит испанскому народу, который является источником власти государства». Конституция сама по себе представляет собой учредительный акт испанского народа, о чем говорится в ее Преамбуле. В Статье 1.2 СЕ термин «Государство» следует понимать в самом широком смысле, используемом в Статье 137 СЕ, как это установлено в конституционной прецедентной практике (STC 4/1981 от 2 февраля, Основание 3; STC 12/1985 от 30 января, Основание 3; STC 247/2007 от 12 декабря, Основание 4), включающем в себя Автономные сообщества. Статья 3.1 Устава автономии Каталонии [*Estatut d'autonomia de Catalunya*, далее – «ЕАС»] провозглашает общий принцип о том, что Правительство Каталонии является [частью] «[испанского] государства», и STC 31/2010 от 28 июня рассматривало это как «неоспоримое подтверждение того, что государство, в самом широком смысле, а именно испанское государство, учрежденное испанской Конституцией, объединяет все Автономные сообщества, из которых государство организовано территориально... а не только государство, которое, строго говоря, следует называть «центральное государство», которое никоим образом не является аналогом испанского государства, но которое, скорее, входит в его состав, формируя, таким образом, союз с Автономными сообществами,

государство в целом» (Основание 13). Таким образом, законодательные ассамблеи Автономных сообществ (Статья 152.1 СЕ), и среди них Парламент Каталонии, являются в этом смысле «органами государства», основанными на национальном суверенитете, принадлежащем испанскому народу, а не его части, которой будет один из народов Автономных сообществ.

После цитирования доктрины, закрепленной в STC 103/2008 от 11 сентября (Основание 4), STC 31/2010 (Основания 8, 9 и 11) и STC 42/2014 (Основание 3), Генеральный прокурор заявляет, что с точки зрения Конституции предусмотрен один суверен – испанский народ (Статья 1.2 СЕ), и, следовательно, Парламент Каталонии, присваивая себе «учредительный» характер (параграф 3) в качестве «хранителя суверенитета и выражения учредительной власти» (параграф 6) и основывая свою законность на «демократическом мандате, полученном на выборах от 27 сентября 2015 года», прямо нарушает Статью 1.2 СЕ.

д) Обжалуемая Резолюция также несовместима со Статьей 2 СЕ, поскольку она подрывает непосредственную основу Конституции, неделимость нации и страны всех испанцев. Присвоение каталонскому народу, как учредительной власти, суверенитета обозначает наделение его правом выхода из состава государства, которое он может реализовать, если проявит в этом направлении свои намерения; т.е. это обозначает присвоение полномочий роспуска по собственному усмотрению того, что Конституция объявила неделимым. Для подтверждения этих оснований для иска о неконституционности Генеральный прокурор процитировал доктрину, закрепленную в STC 103/2008 (Основание 4), STC 31/2010 (Основание 12) и STC 42/2014 (Основание 3).

е) Аналогичным образом, утверждается, что Резолюция нарушает СЕ Статью 168, которая определяет процедуру внесения конституционных изменений, которые будут необходимы в случае намерения признать суверенитет каталонского народа, т.е. признания права части испанского народа начать по своему усмотрению конституционный этап.

После цитирования доктрины о так называемом «праве решать» из STC 103/2008 (Основание 4) и STC 31/2010 (Основание 12), Генеральный прокурор выразил мнение о том, что в отличие от Резолюции 5/X, в отношении которой принято STC 42/2014, в случае с обжалуемой здесь Резолюцией не может быть никакого толкования, которое рассматривает ее в качестве допустимой согласно Конституции, поскольку она, очевидно, подразумевает одностороннее нарушение установленного конституцией порядка. Заявления, изложенные в резолюции, не выражают политические устремления, которые могут быть

реализованы демократическими или конституционными средствами. Условие о присвоении учредительной власти Парламенту Каталонии связано с односторонним предписанием, которое не связано с конституционным демократическим каналом. Четкий вывод об этом можно сделать после прочтения всей Резолюции и, в частности, параграфов 1, 6, 7, 8 и 9. В свою очередь, ссылки в параграфе 3 на «гражданский, открытый, всеобъемлющий конституционный процесс при активном участии населения, направленный на заложение основ будущей каталонской конституции» подпадают под плебисцитную риторику, которая выходит за рамки Конституции.

При этом нет никакого упоминания – а, скорее, наоборот – об использовании положений Конституции, которые регулируют конституционную реформу, инициативу по которой выдвинул Парламент Каталонии (Статьи 166 и 87 СЕ). Суверенитет народа Каталонии не может быть отправной точкой для гипотетической конституционной реформы статьи 168 СЕ. В любом случае, она может быть проведена только на основе суверенного решения испанского народа, принятого в рамках предусмотренной конституцией процедуры, поскольку конституционная реформа на основании этого положения должна пройти до объявления суверенитета какой-либо части испанского народа (STC 103/2008, Основание 4). В этом отношении, цитируя доктрину из STC 42/2014, Генеральный прокурор напоминает о том, что в нашей правовой системе имеются механизмы для предложения концепций, которые изменяют сами основы конституционного порядка, «если их подготовка и выдвижение осуществляется в соответствии с демократическими принципами, фундаментальными правами и другими конституционными мандатами, и если такие инициативы реализуются в рамках процедур внесения поправок к Конституции, потому что уважение этих процедур всегда обязательно» (Основание 4).

В целом, утверждается, что право каталонского народа стать государством может быть реализовано в случае изменения Конституции в рамках процедуры, предусмотренной Статьей 168 СЕ, и признания этих изменений суверенным испанским народом согласно процедуре, предусмотренной в этом отношении в Конституции. Недопустимо наделять учредительной властью – в настоящий момент и согласно закону – народ Каталонии в нарушение конституционных каналов.

f) Также утверждается, что Резолюция представляет собой грубое нарушение Статьи 1.3 СЕ, которая заявляет, что «политической формой испанского государства является парламентская монархия», поскольку указанная Резолюция «торжественно заявляет о начале про-

цесса создания независимого каталонского государства в форме республики» (параграф 2), а также о создании «независимого каталонского государства в форме республики» (параграф 9).

г) Утверждается также, что обжалуемая Резолюция нарушает Статью 1.1 СЕ в отношении структуры испанского государства как правового государства, и одно из основных заявлений Статьи 9.1 СЕ, которая определяет, что «граждане и государственные органы связаны Конституцией и другими законодательными положениями», требование, которое закрепляет систему управления согласно высшему закону, являющемуся выражением воли народа.

Резолюция является актом радикального неподчинения Конституции и, как следствие, нарушения Статей 1.1 и 9.1 СЕ. Кроме того, это неподчинение становится грубым и недвусмысленным, когда Резолюция заявляет о «независимом конституционном процессе» (параграф 1), о том, что «демократическое отделение от испанского государства не подчиняется решениям институтов испанского государства, в частности, Конституционного Суда» (параграф 6), и что Парламент «должен принять меры, необходимые для открытия этого процесса отделения от испанского государства в рамках демократической, широко-масштабной, устойчивой и мирной кампании, а также на основе открытого и активного участия» (параграф 7). Такое неподчинение также подтверждается, когда «будущее Правительство Каталонии» призывается «соблюдать правила и мандаты, которые утверждены решениями законной и демократической Палаты, для защиты фундаментальных прав... которые могут быть затронуты решениями институтов испанского государства» (параграф 8).

Свобода парламента или правительства Автономного сообщества в выборе политик ограничена Конституцией и Уставом автономии, и это одно из четких значений принципа подчиненности Конституции, закрепленного в статье 9.1 СЕ. Никакая законодательная ассамблея Автономного сообщества не может принимать резолюцию для продвижения политик, которые полностью противоречат Конституции. Правовые последствия обжалуемой Резолюции, как уже отмечалось, обозначают, что Парламент Каталонии устанавливает для себя и для Правительства Каталонии ряд решений, которые представляют собой не просто конкретное нарушение конституционной нормы, а отказ от важнейших пунктов Конституции и создание принципа законности, который полностью ей противоречит.

Другое правовое последствие нацелено на граждан (параграф 3), поскольку Резолюция призывает их к политическим действиям на той

основе, что они и только они имеют статус суверенного народа, который вправе определять свое коллективное политическое будущее, что также не соответствует Статье 9.1 СЕ. Наша Конституция предоставляет всем гражданам право свободно выражать позицию о том, что их нация или регион должны получить независимость от Испании [Статья 20.1.a) СЕ], и позволяет им реализовывать право на объединение для создания политических партий, которые могут включить отделение от Испании в свою идеологию или программу (Статьи 6 и 22.1 СЕ). Однако такие инициативы необходимо продвигать через соответствующую конституционную процедуру, и в этом отношении граждане также связаны Конституцией (STC 48/2003 от 12 марта, Основание 7).

h) Генеральный прокурор утверждает, что Резолюция, заявляя о том, что ни Парламент, ни процесс отделения от испанского государства не подчиняется решениям Конституционного Суда (параграф 6), также нарушает Статью 164 СЕ в отношении Статьи 87 ЛОТС.

Кроме того, Генеральный прокурор утверждает, что Резолюция, вновь заявляя о суверенитете каталонского народа (параграфы 3 и 6), прямо нарушает STC 42/2014, которое признает неконституционной Резолюцию 5/X Парламента Каталонии, и, таким образом, не подчиняется Конституционному Суду.

i) Также утверждается, что Резолюция нарушает Статью 23 СЕ, предоставляя каталонского Парламенту статус учредительной Палаты, что лишает всех остальных испанцев их фундаментального права участвовать в процессах конституционной реформы (STC 103/2008, Основание 4) и *de facto* изменяет принципы и процедуры представительной демократии и право граждан участвовать в государственном управлении через каналы, предусмотренные вышеуказанными статьями, допуская плебисцитные формулы.

Резолюция начинает с присвоения плебисцитного статуса простым выборам в Парламент Автономного сообщества, которые основаны на представительной демократии и не имеют плебисцитного статуса, закрепленного в Конституции или Уставе автономии Каталонии. Кроме того, она изменяет представительный мандат Парламента и его членов, наделяя их статусом, который выходит за рамки конституционного и парламентского регулирования их обязанностей, прав и ответственности.

j) Она также нарушает принцип верности Конституции и долг верности Конституции (STC 25/1981 от 14 июля, Основание 3; STC 18/1982 от 4 мая; STC 11/1986 от 28 января, Основание 5; STC 239/2002 от 11 декабря, Основание 11; STC 13/2007 от 18 января, Основание 7).

Вся Резолюция является образцом предательства Конституции в одностороннем обособленном порядке, не подчиняющемся решениям институтов испанского государства. Помимо пределов юрисдикции верность Конституции следует толковать как подчинение или соблюдение верховенства Конституции, которое обозначает не идеологическое соблюдение Конституции, а соблюдение правил политической игры и существующей правовой системы, и недопущение действий, направленных на изменение таких правил незаконными способами. Таким образом, эта обязанность не противоречит свободе идеологии (Статья 16 СЕ), а скорее является исполнением обязанности соблюдения Конституции (Статья 9.1 СЕ), которая в случае с государственными органами принимает форму общей обязанности выполнять свои функции в соответствии с Конституцией.

к) От имени Правительства Генеральный прокурор настаивает на том, что обжалуемая Резолюция нарушает Статьи 1, 2.4 и 4.1 ЕАС, в том контексте, в каком они были истолкованы в STC 31/2010 (Основания 8 и 9).

В своих состязательных бумагах Генеральный прокурор приводит вышеуказанные юридические выводы (Основания 8 и 9), на основе которых он делает заключение о том, что демократическая легитимность Парламента Каталонии – как политического представителя каталонского народа, который является источником его власти – не позволяет ему объявить о существовании учредительной власти, принадлежащей суверенному каталонскому народу в противовес испанскому суверенному народу. Без акта суверенитета испанского народа, который признает право на автономию национальностей и регионов (Статьи 2 и 137 СЕ), каталонский народ не стал бы законным и политическим субъектом, имеющим право на автономию.

Заявление также содержит ссылку на тот факт, что «демократический мандат, полученный на выборах от 27 сентября 2015 года, основан на большинстве мест, полученных парламентскими силами, цель которых достижение независимости Каталонии, и на широком большинстве голосов и членов, поддерживающих суверенитет, в пользу начала отдельного конституционного процесса» (параграф 1). Эта ссылка не имеет какой бы то ни было легитимности, поскольку нет такого демократического мандата, как выборы в парламент Автономного сообщества, которые могут наделить учредительной властью сформированную законодательную ассамблею. Статус гражданина Каталонии на самом деле связан с «правом выбирать своих представителей в представительные политические органы» (STC 31/2010, Основание 11).

Только испанский народ является суверенным. Только испанский народ, а не его части, может быть «идеальным субъектом для получения учредительной власти и, как следствие, для формирования Конституции и правовой системы». Только после, а не до принятия нового конституционного акта суверенным испанским народом – включая каталонский народ и все другие «народы Испании» – народ Каталонии может в законном порядке объявить себя суверенным. Только суверенное решение испанского народа может признать в конституционном порядке суверенитет народа Каталонии.

1) Наконец, Генеральный прокурор классифицирует в качестве грубого нарушения конституционной системы юрисдикцию в параграфах 5 и 8 и в Приложении к Резолюции.

Правила, закрепленные параграфом 5 относительно государственных финансов и социальной безопасности, а также изложенные в Приложении, формируют часть намерения Парламента Каталонии нарушить свои обязательства, вытекающие из принципа верховенства закона и конституционной системы распределения полномочий. Поскольку эти положения являются частью создания так называемых «структур государства», следует напомнить, что АТС от 3 ноября 2015, вынесенные в отношении дела о неконституционности 3493-2015 и Дела о положительном конфликте юрисдикции 3808-2015, одобрили аннулирование положений Закона Каталонии 3/2015 от 11 марта, о фискальных, финансовых и административных мерах; Указа Правительства Каталонии 16/2015 от 24 февраля, который учредил должность Уполномоченного по национальной трансформации; и, наконец, Договора Совета Правительства от 17 февраля 2015, который одобрил так называемый Исполнительный план подготовки государственных структур и План стратегической инфраструктуры. В частности, в отношении параграфа 8 Резолюции и Приложения, на которое он ссылается, большое значение, по мнению Адвоката Правительства, имеет не само их содержание, а тот факт, что они включены в Резолюцию с целью защиты «фундаментальных прав... которые могут быть затронуты решениями институтов испанского государства». Без противоречия тому факту, что содержание Приложения включает в себя спорные вопросы, которые еще рассматриваются в ходе конституционного разбирательства, неконституционность параграфа 8 и Приложения обусловлена намерением не соблюдать национальные законы Испании, и делать это по причине, которая несовместима с такой демократической системой, как наша, и заключается в предположении, что центральные органы испанского государства нарушают фундаментальные права ка-

талонцев и что, столкнувшись с такими несправедливыми обстоятельствами, в качестве ответа необходимо утвердить несоблюдение закона.

Генеральный прокурор завершает свои состязательные бумаги просьбой к Конституционному Суду принять иск и после проведения соответствующей правовой процедуры принять Постановление, объявляющее Резолюцию Парламента Каталонии 1/XI от 9 ноября 2015, о начале политического процесса в Каталонии на основе результатов выборов от 27 сентября 2015, несоответствующей Конституции и недействительной.

В первой дополнительной состязательной бумаге, прямо ссылаясь на Статью 161.2 СЕ, Адвокат Правительства потребовал, чтобы действие указанной Резолюции было приостановлено с даты подачи иска с уведомлением Парламента Каталонии об этом обстоятельстве и публикацией о приостановке действия в *Boletín Oficial del Estado* [Официальное печатное издание, далее – «БОЕ»], *Boletín Oficial del Parlamento de Catalunya* [Официальное печатное издание Парламента Каталонии] и *Diario Oficial de la Generalidad de Catalunya* [Официальный журнал Правительства Каталонии] с тем, чтобы проинформировать любые третьи лица для принятия необходимых мер (Статья 64.4 ЛОТС, в отношении Статьи 77 ЛОТС).

Во второй дополнительной состязательной бумаге, согласно положениям Статьи 87.1 и 92 ЛОТС, он требует лично уведомить о приостановке действия Резолюции следующих лиц: Спикер Парламента Каталонии, все члены Бюро, Генеральный Секретарь Палаты, действующий Председатель Правительства Каталонии, и, в зависимости от обстоятельств, лицо, назначенное для исполнения его обязанностей, члены действующего Правительства Каталонии, и, в зависимости от обстоятельств, лица, назначенные Президентом Автономного сообщества в результате приведения к присяге Парламентом Каталонии. Он также потребовал, чтобы уведомление включало указание для Спикера Парламента Каталонии, членов Бюро и Генерального Секретаря Палаты с прямым запретом на допуск инициатив – для рассмотрения или обсуждения и голосования – законодательного или иного характера, нацеленных на соблюдение (прямо или косвенно) аннулированной Резолюции; а также указание для Председателя Правительства Каталонии и членов Совета Правительства с запретом продвигать законодательные инициативы, объявлять о нормативных предписаниях или выполнять иные действия с той же целью. Наконец, он требует уведомить вышеуказанных лиц с прямым предупреждением о возможности смещения с должности [Статья 92.4.b) ЛОТС] и открытия разбирательства

за невыполнение судебных мандатов в случае несоблюдения выдвинутых условий.

3. В немотивированном постановлении от 11 ноября 2015 года Суд в полном составе постановил принять иск к рассмотрению; передать исковое заявление и документы, представленные Парламентом Каталонии через Спикера, с тем, чтобы в течение десяти дней она смогла принять участие в разбирательстве и представить состязательные бумаги, которые сочтет необходимыми; отметить, что Правительство опиралось на Статью 161.2 СЕ, которая согласно Статье 77 LOTC предусматривает приостановку обжалуемой Резолюции и ее Приложения с даты подачи иска для сторон разбирательства и с даты его публикации в «ВОЕ» для третьих лиц; лично уведомить следующих лиц о настоящем постановлении согласно положениям Статьи 87.1 LOTC: Спикер Парламента Каталонии, другие члены Бюро, Генеральный Секретарь Палаты, Председатель и другие члены действующего Совета Правительства Каталонии, с напоминанием об их обязанности препятствовать подаче любых инициатив, направленных на игнорирование или уклонение от объявленной приостановки действия Резолюции, и предупреждением о возможной ответственности, включая уголовную ответственность, которая может последовать для них в случае неподчинения выдвинутым требованиям, потребовали согласно Статье 87.2 LOTC правовой помощи Высокого Суда справедливости Каталонии для приведения в исполнение одобренных уведомлений, требований и предупреждений; а также опубликовать содержание настоящего постановления в *Boletín Oficial del Estado* [Официальное печатное издание], *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* [Официальное печатное издание Парламента Каталонии] и *Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya* [Официальный журнал Правительства Каталонии].

4. В исковом заявлении, зарегистрированном настоящим Судом 27 ноября 2015 года, Спикер Парламента Каталонии, действуя в качестве представителя и защитника Палаты и в соответствии с Решением Бюро от 24 ноября 2015 года, выполнил соответствующую процедуру представления состязательных бумаг.

а) В исковом заявлении, представленном Парламентом Каталонии, отмечается, что Резолюция 1/XI от 9 ноября 2015 года, выражает через Парламент содержание политического мандата, полученного парламентскими группами, которые приняли на себя инициативу на основе результатов выборов от 27 сентября 2015 года. Этот мандат основан на предвыборных программах, представленных для свободной демократической реализации фундаментального права на политиче-

ское участие (Статья 23.2 СЕ). Эти программы четко и прямо закрепляют в качестве своей приоритетной политической цели запуск процесса создания независимого каталонского государства. Обжалуемая Резолюция была принята свободно избранными представителями каталонского народа и прямо опирается на основные принципы демократии и политического плюрализма и приобретает легитимность в результате реализации гражданами своего права на политическое участие.

б) Затем Парламент Каталонии заявляет, что Резолюция 1/XI от 9 ноября, является парламентским актом строго политического характера, что свойственно резолюциям и ходатайствам, основанным на функции парламента стимулировать политическую и правительственную деятельность. Этот вид резолюций охватывает только выражение намерения, стремления или желания Палаты, и они подчиняются только политическим механизмам контроля, закрепленным парламентскими нормативными актами, согласно Статье 165.4 Постановления Парламента Каталонии (*Reglamento del Parlamento de Catalunya*, далее – «RPC»).

Таким образом, согласно исковому заявлению Парламента парламентские ходатайства и резолюции, принятые в рамках выполнения функции стимулирования и управления политической системой, не имеют юридически обязывающей силы и не могут вытеснить или отменить применение принципа законности, которому подчиняются Правительство и граждане. Внешнее действие такого вида парламентских актов ограничено лишь индикативной инструкцией, которая является выражением стремления или желания, а не обязательным положением, поскольку формально они не являются частью позитивного права. Одним словом, они являются парламентскими решениями, которые в силу своего характера относятся к сфере политических отношений между Парламентом и Правительством или выражения намерения, адресованного гражданам.

Таким образом, в силу политического характера, присущего природе акта, Парламент считает, что Резолюции 1/XI от 9 ноября, не хватает необходимых элементов для того, чтобы стать предметом юрисдикционного конституционного разбирательства.

с) Согласно исковому заявлению Парламента Каталонии действующая Конституция Испании не запрещает и не ограничивает политические дебаты, особенно те, которые происходят в Парламенте, даже в случае, когда имеются расхождения между обсуждаемым проектом и идеей и содержанием Конституции. Поскольку Конституционный Суд неоднократно признавал, что конституционный порядок Испании не

соответствует модели «воинствующей демократии», которая возлагает обязанность позитивного соблюдения указанного порядка на представительные государственные институты.

д) Парламент Каталонии заявляет, что Резолюция 1/XI от 9 ноября, является лишь выражением воли и намерения и ничем более. Он цитирует STC, принятое относительно Декларации о суверенитете и праве каталонского народа на самоопределение (Резолюция 5/X от 23 января 2013), в котором Суд признал, что парламентские действия по управлению политикой могут привести к правовым последствиям, даже если они не обязательны. В состязательных бумагах утверждается, что доктрины, закрепленные в указанном Постановлении настоящего Суда, обязательно следует пересмотреть, чтобы признать полную правоспособность Парламента Каталонии выражать политический плюрализм общества и волю большинства, которое он представляет. Особенно, когда эта воля была четко выражена в ходе избирательного процесса, в котором политический проект, на который ссылается Резолюция согласно исковому заявлению Парламента Каталонии, представлен как центральная и неоспоримая ось воли, выраженная гражданами Каталонии посредством реализации права на всеобщее, свободное и прямое голосование.

е) Парламент понимает, что доктрины, изложенные в STC 42/2014 от 25 марта, не относятся к системе ответственности и контроля, установленной парламентским правом в отношении парламентских резолюций и ходатайств, которые основаны исключительно на политическом контроле, регулируемом нормативными актами палат. В состязательных бумагах утверждается, что пересмотр доктрин, закрепленных в STC 42/2014, имеет существенное значение для сохранения баланса между институтами, а именно, для того, чтобы Парламенту гарантировалось выполнение присущих ему функций в рамках Конституции и Устава автономии, без права Конституционного Суда вмешиваться в этот процесс, если такое выполнение функций не будет иметь правовой природы, необходимой для их легитимизации.

Поэтому Парламент попросил Конституционный Суд проявить необходимую сдержанность, чтобы не выходить за рамки своей юрисдикции и не вмешиваться в сферу деятельности Парламента. По его мнению, здесь на карту поставлен один из основных вопросов, стоящих перед современными конституционными государствами, а именно, отношения между конституционной справедливостью и народным представительством.

Согласно исковому заявлению Парламента Каталонии, все вышеперечисленное неизбежно свидетельствует о недопустимости иска в

силу отсутствия должного предмета для объявления неконституционности, поскольку основы конституционной и парламентской системы требуют разграничения между значением и сферой действия Резолюции 1/XI от 9 ноября, как акта политического стимулирования, и любыми парламентскими или административными инициативами, которые могут быть с ней связаны и которые в силу своей природы могут привести к необходимым правовым последствиям для оправдания, в зависимости от обстоятельств, вмешательства со стороны Конституционного Суда.

f) В конце искового заявления Парламент Каталонии направляет запрос в Конституционный Суд, с тем чтобы принять постановление о недопустимости иска против Резолюции 1/XI, поскольку она не является актом, который может стать предметом конституционного разбирательства перед Конституционным Судом в силу ее политической природы и того факта, что она является выражением парламентского намерения, основанным на демократическом принципе и политической реализации политического плюрализма.

5. В процедурном постановлении от 1 декабря 2015 года было принято решение об утверждении 2 декабря 2015 года в качестве даты для обсуждения и голосования по настоящему Постановлению.

II. Основания

1. Опираясь на Статью 161.2 СЕ и используя каналы, предусмотренные Статьями 76 и 77 ЛОТС, которые разрешают оспаривание «постановлений без силы закона» и «решений Автономных сообществ» перед настоящим Судом, Правительство страны обжаловало Резолюцию 1/XI, принятую Парламентом Каталонии 9 ноября 2015 года (опубликованную в тот же день в ВОРС), «о начале политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов от 27 сентября 2015 года». В состязательных бумагах, представленных Генеральным прокурором, указанная Резолюция, полный текст которой приведен в Статье 1 Предпосылок выше, обозначается как несоответствующая Конституции на основании нарушения Статей 1, 2, 9.1, 23, 164 и 168 СЕ; принципа конституционной верности и долга верности Конституции; и Статей 1, 2.4 и 4.1 ЕАС. Несмотря на то, что в конкретных пунктах состязательных бумагах заявлено о нарушениях конституционного закона конкретными параграфами Резолюции (из девяти параграфов, которые составляют основной текст), иск о неконституционности подается в отношении всего текста. Поэтому в состязательных бумагах подчеркивается, что Резолюцию следует «толковать в целом», включая ее Приложение. Генеральный прокурор также утвер-

ждает, что Резолюция является неконституционной не только в силу нарушения вышеупомянутых нормативных актов – т.е. Конституции и ЕАС – но также и на основании того, что она противоречит конституционной и нормативной «системе распределения полномочий» между государством и Автономным сообществом.

Утверждается также, что Резолюция нарушает Статью 168 СЕ, которая регулирует процедуру конституционной реформы, применение которой потребует при попытке признать каталонский народ в качестве суверенного; иными словами, чтобы признать право части испанского народа начать конституционный процесс по предложению такой части.

Вначале в состязательных бумагах приводятся доктрины настоящего Конституционного Суда относительно предполагаемого «права решать» – из STC 103/2008 (Основание 4) и STC 31/2010 (Основание 12) – перед переходом к заявлениям о том, что, по мнению Генерального прокурора, в отличие от Резолюции 5/X, по которой было принято STC 42/2014, не может быть никакого толкования, которое будет рассматривать Резолюцию в качестве допустимой согласно Конституции, поскольку она, очевидно, подразумевает одностороннее нарушение установленного конституцией порядка. Заявления, сделанные в Резолюции, не выражают политические стремления, которые могут быть перенаправлены в демократические или конституционные каналы. Присвоение учредительной власти Парламенту Каталонии связано с односторонним предписанием, которое полностью игнорирует все конституционные и демократические каналы. Кроме того, ссылки на «гражданский, открытый, всеобъемлющий конституционный процесс при активном участии населения, направленный на заложение основ будущей каталонской конституции» подпадают под плебисцитную риторику, которая выходит за рамки Конституции и закона.

Спикер Парламента Каталонии выступил ответчиком в этом деле в качестве представителя этого института и выдвинул аргументы, изложенные в Предпосылках выше. В целом, в состязательных бумагах защиты заявляется о том, что Парламент Каталонии принял Резолюцию I/XI в рамках реализации своей обязанности продвигать политическую и правительственную деятельность (Статья 55.2 ЕАС и Статья 164 RPC), и что ее следует рассматривать исключительно в этом конкретном контексте. Спикер заявил, что Резолюция выразила политический мандат, принятый группами, которые продвигали на выборах 27 сентября 2015 года принятие такой резолюции на основе фундаментальных принципов демократии и политического плюрализма.

Резолюции, подобные этой, которые Парламент Каталонии рассматривает в качестве строго политических документов, не имеют, по заявлениям его представителей, другой сферы действия, кроме как выражение нацеленности, стремления или желания Парламента, поскольку Резолюция не имеет обязательной силы и не может отменить применение принципа законности. Соответственно, в состязательных бумагах указывается, что обжалуемая Резолюция не может быть предметом конституционного разбирательства перед настоящим Судом, поскольку политические устремления, выраженные в Резолюции, не нарушают конституционные и нормативные положения, поскольку они не запрещают выражение или защиту политических проектов, выступающих против положений Конституции (STC 42/2014 от 25 марта).

Парламент Каталонии утверждает, что в силу отсутствия у Резолюции 1/XI обязательной силы, она не может привести к конституционным нарушениям. В этой связи, предлагается пересмотреть доктрины, изложенные в STC 42/2014, на том основании, что они противостоят системе ответственности, предусмотренной парламентским законом в отношении политического контроля парламентских резолюций и ходатайств. Тем не менее, STC 180/1991 от 23 сентября и ATC 135/2004 от 20 апреля считаются совместимыми с этой системой. Утверждается, что этот пересмотр необходим для поддержания баланса между институтами, обеспечивающего невмешательство Конституционного Суда в работу Парламента, когда эта работа не имеет обязательной силы. В свете вышеизложенного, представитель Парламента Каталонии просит Суд отклонить настоящий иск.

Теперь, когда мы кратко изложили обстоятельства дела, и прежде, чем перейти к рассмотрению обстоятельств этого конституционного спора, Суд считает необходимым заявить, что он придает первостепенное значение решению настоящего дела в силу его конституционной важности, что будет более четко видно из последующего анализа.

2. Вопрос о том, может ли обжалуемая Резолюция быть предметом конституционного разбирательства, проводимого согласно Статье 161.2 CE и Статьям 76 и 77 LOTC, положительное решение по которому было поддержано Генеральным прокурором и опровергнуто представителем Парламента Каталонии, был уже решен в STC 42/2014 от 25 марта.

В отношении резолюции, принятой Автономным сообществом, в указанном постановлении мы решили, что она может быть оспорена в рамках конституционного разбирательства при соблюдении следующих условий. Она должна носить правовой характер, представлять со-

бой выражение институционального намерения Автономного сообщества – должна быть принята органом, уполномоченным выражать намерение Автономного сообщества, и не должна быть представлена как процедурная мера в рамках более широкого процесса. Наконец, она должна приводить к правовым последствиям (пусть даже косвенно) (Основание 2, АТС 135/2004 от 20 апреля).

Резолюция 1/XI была принята Парламентом, органом Автономного сообщества, который представляет народ Каталонии (Статья 55.1 ЕАС), в порядке осуществления его уставной обязанности, а именно контролировать и продвигать политическую и правительственную деятельность (Статья 55.2 ЕАС), через парламентский процесс, закрепленный соответствующими нормативными актами (Статьи 164 и 165 RPC). Поэтому Резолюция является актом, принятым Парламентом, который, несмотря на то, что он был представлен как политический акт, несомненно, имеет правовой характер. Кроме того, Резолюция представляет собой завершение парламентского процесса, поскольку она является выражением стремления Парламента к началу или открытию конкретного политического процесса, несмотря на механизмы последующего парламентского контроля и результаты такого контроля. Кроме того, она была принята органом, который уполномочен выражать институциональное намерение Автономного сообщества.

При этом Резолюция может привести к правовым, а не только к политическим последствиям, поскольку даже если ее можно толковать как не имеющую обязательной силы в отношении ее адресатов (граждане, Парламент Каталонии, Правительство и другие институты Автономного сообщества), «наличие правового характера», как мы отмечали в STC 42/2014 (Основание 2), «не препятствует наличию обязательной силы». Во-первых, поскольку обжалуемая Резолюция «торжественно объявляет о начале процесса создания независимого каталонского государства в форме республики» и «провозглашает открытие... конституционного процесса для заложения основ будущей каталонской конституции» в рамках объявленной концепции «отделения» от испанского государства, она может привести к правовым последствиям, поскольку эти заявления можно истолковать как подтверждение того, что органы и ведомства, которым Резолюция поручает выполнение этих процессов – в частности, Парламент и Правительство Автономного сообщества – имеют «полномочия, присущие суверенитету, которые выходят далеко за рамки полномочий, вытекающих из автономии, предусмотренной Конституцией, для разных национальностей, которые составляют испанское государство» (STC 42/2014, Основание 2).

Во-вторых, декларативная природа Резолюции, которая заключается в том, что она провозглашает немедленное открытие конституционного процесса, нацеленного на создание независимого каталонского государства в форме республики, «не позволяет нам толковать ее последствия в парламентской сфере как строго политические, поскольку она требует принятия определенных мер, осуществление которых может подпадать под процесс парламентского контроля, предусмотренный для резолюций, принятых Парламентом (Статья 165 RPC)» (STC 42/2014, Основание 2).

Подводя итог, следует указать, что как мы и установили в STC 42/2014 в отношении Резолюции 5/X, принятой Парламентом Каталонии 23 января 2013 года, утверждающей декларацию о суверенитете и праве каталонского народа на самоопределение, мы также должны признать, что обжалуемая Резолюция, несмотря на ее явно политический характер, может привести к последствиям правового характера, поэтому она может быть предметом настоящего конституционного разбирательства.

3. В состязательных бумагах Резолюция обжалуется «в полном объеме» и приводится утверждение о том, что она нарушает конституционные и нормативные положения, перечисленные в пункте 1 выше, а также принципы конституционной верности и долга перед Конституцией (STC 25/1981 от 14 июля, Основание 3; STC 18/1982 от 4 мая; STC 11/1986 от 28 января, Основание 5; STC 239/2002 от 11 декабря, Основание 11; и STC 13/2007 от 18 января, Основание 7). В состязательных бумагах утверждается, что конституционную верность следует понимать как молчаливое согласие с превосходством Конституции, которое не подразумевает, что гражданин соглашается с Конституцией идеологически; однако она, на самом деле, означает уважение политических правил игры и существующего правового порядка и воздержание от попыток изменить ее незаконными способами. В состязательных бумагах осуждается тот факт, что Резолюция пренебрегает «системой распределения полномочий» между государством и Автономным сообществом Каталонии. Последняя оценка относится, прежде всего, к параграфам 5 и 8 основного текста Резолюции и ее Приложения. В отношении нарушения Статей 1, 2 и 9.1 CE (Вводный раздел) Генеральный прокурор представляет этот иск как дело о «крайней неконституционности», в равной степени «грубом» «неподчинении» Конституции и «одностороннем отказе от конституционного порядка». На основе всех этих заявлений Генеральный прокурор утверждает, что обжалуемая Резолюция представляет «решения, которые являются не

просто конкретным нарушением конституционной нормы, а отказом от ключевых положений Конституции» и «утверждением принципа законности, который абсолютно противоречит им».

С учетом вышеизложенного, сейчас необходимо рассмотреть конституционность обжалуемой Резолюции, которая будет оцениваться с учетом того, что Резолюция в различных параграфах преследует однозначную цель и отражает бесспорное единство своего значения. Каждый из последовательных параграфов и Приложение к ним представлены в качестве воплощения и реализации единого плана, который продвигает обжалуемая Резолюция в целом. Суд считает, что обжалуемая парламентская Резолюция представляет собой единое целое, которое следует рассматривать как таковое, в контексте различных заявлений.

В STC 42/2014 настоящий Суд подтвердил, что исходя из формулировки некоторых «принципов», включенных в документ, обжалуемый в настоящем деле, т.е. «декларацию о суверенитете и праве каталонского народа на самоопределение» (именно эта ссылка на «суверенитет» была отклонена на основании несоответствия Конституции), обжалуемая Декларация не должна толковаться как исключаящая «использование закрепленных конституцией каналов для превращения политического намерения, выраженного Резолюцией, в правовую реальность» (Основание 3). После рассмотрения принципов было установлено, что заявленное «право решать» можно толковать в порядке, который не противоречит Конституции, т.е. как «стремление, которое можно политически защитить в рамках Конституции» (Основание 4 с). С такой же аргументацией в отношении термина «народ Каталонии», который согласно Статье 2.4 ЕАС является источником «полномочий Правительства Каталонии», настоящий Суд постановил, что народ Каталонии не является «правовым субъектом, который может конкурировать с носителем национального суверенитета, который был реализован для утверждения Конституции, которая, в свою очередь, стала основой для принятия Устава, представляющего собой основное институциональное законодательство, регулирующее Автономное сообщество». Иными словами, «граждан Каталонии следует отличать от суверенного народа, задуманного как «идеальный субъект для наделения его учредительной властью, который является источником Конституции и правовой системы» (STC 12/2008, Основание 10) (STC 31/2010, Основания 9 и 11).

Следует еще раз подчеркнуть, что такие политические стремления могут быть защищены без нарушения Конституции и, в частности,

предусмотренных официальных процедур пересмотра. Не в меньшей степени очевидно, что в отличие от того, что было одобрено в некоторых положениях Резолюции, рассматриваемой в STC 42/2014, на основании обжалуемой Резолюции в этом деле можно сделать вывод о том, что Парламент Каталонии, принимая указанную Резолюцию, исключает использование конституционных каналов (Статья 168 CE) в процессе трансформации Автономного сообщества Каталонии в «независимое... государство» (параграф 2). На самом деле, Парламент «провозглашает открытие... конституционного процесса для заложения основ для будущей каталонской конституции» (параграф 3); обязуется разработать, помимо прочего законодательства, закон о «конституционном процессе» в указанный срок (параграф 5). Следовательно, представляет себя в качестве «хранителя суверенитета» и «выражает учредительную власть», которая в процессе реализации не будет подчиняться решениям институтов испанского государства, в частности, решениям Конституционного Суда (параграф 6). Наконец, он настоятельно призывает к тому, чтобы «будущее Правительство Каталонии» «соблюдало исключительно те правила и мандаты, которые приняты настоящей Палатой» (параграф 8).

Четкое конкретное значение деклараций, которые также категоричны, как и резолюции, приведенные выше, требуют правовой и конституционной оценки, которая будет всеобъемлющей и будет рассматривать все декларации в целом, не оставляя без внимания Приложение к Резолюции. Речь идет не о конституционности «мер», объявленных или прогнозируемых в рамках положений девяти пунктов указанного Приложения. Здесь вопрос правовой и конституционной важности заключается в том, что указанные «меры» – каждая из них – ожидают от «будущего правительства» на основе самопровозглашения Парламентом себя в качестве носителя «суверенитета» и выражением «учредительной власти» (параграф 6), а точнее относится к значению и заявлениям, сделанным в параграфе 8: «Парламент Каталонии призывает будущее Правительство Каталонии соблюдать только те правила и мандаты, которые приняты законной и демократической Палатой, для защиты фундаментальных прав, таких как те, которые указаны в Приложении к настоящей Резолюции и могут быть затронуты решениями институтов испанского государства». Таким образом, очевидно, что Приложение и основной текст Резолюции составляют единый сводный документ. Очевидным является и тот факт, что назначение для исполнения этих «мер» «будущего правительства» осуществляется с позиции пренебрежения конституционным порядком.

4. Из чтения Резолюции 1/XI однозначно можно сделать вывод о том, что указанная Резолюция считается основополагающим актом «процесса создания независимого каталонского государства в форме республики» (параграф 2), и с этой целью она использует формулировки, которые имеют претензию на «конституционность» (будущая «конституция» в параграфе 3 или «суверенитет» и «учредительная власть» в параграфе 6). Однако эти термины применяются в Конституции Испании и прецедентной базе настоящего Суда.

а) «Превосходство Конституции как высшего закона» (STC 54/1983 от 21 июня, Основание 2, и STC 16/1982 от 28 апреля, Основание 1), как прямо указано в Статье 9.1 CE, относится к тому факту, что Конституция сама по себе является результатом стремления суверенной нации, выраженного через единый субъект – испанский народ, которому предоставлен такой суверенитет и который является источником власти государства (Статья 1.2 CE). И государство следует понимать как весь комплекс институтов и органов, которые реализуют государственные полномочия на всей территории Испании и, следовательно, включают и Автономные сообщества (STC 35/1982 от 14 июня, Основание 2, и многие последующие решения).

Суверенитет нации, предоставленный испанскому народу, обязательно подразумевает единство нации, провозглашенное Статьей 2 CE, согласно которой Конституция «основана на нерушимом единстве испанской нации, общей и неделимой стране всех испанцев; она признает и гарантирует право на автономию национальностей и регионов, входящих в ее состав, и солидарность между ними». Такое единство суверенного субъекта лежит в основе Конституции, через которую сама нация, в свою очередь, сформирована в правовое социальное демократическое государство (Статья 1.1 CE и, *помимо прочего*, STC 4/1981 от 2 февраля, Основание 3). Поэтому государство является общим для всех граждан, проживающих на национальной территории, несмотря на то, что это сложный составной субъект в силу территориальной автономии (STC 247/2007 от 12 декабря, Основание 4а), предусмотренной Конституцией для различных национальностей и регионов, которые в форме Автономных сообществ, регулируемых соответствующими уставами, формируют Испанию (принцип единства государства, также предусмотренный в Статье 2 CE: STC 29/1986 от 20 февраля, Основание 4; и STC 177/1990 от 15 ноября, Основание 3).

Таким образом, Статья 1.2 CE является основой всей нашей правовой системы (STC 42/2014, Основание 3), поэтому, как было указано с цитируемой доктрине, «если в рамках существующей конституцион-

ной системы суверенитетом наделен испанский народ и только испанский народ (исключительно и нераздельно), никакая государственная власть не может наделять суверенитетом другой орган или ведомство государства или часть испанского народа. Любой акт государственного органа, который наделяет суверенитетом народ Автономного сообщества, всегда будет означать параллельный отказ от национального суверенитета, который согласно Конституции принадлежит исключительно испанскому народу целиком. Таким образом, право на суверенитет не может быть передано части испанского народа».

б) Как мы отмечали в STC 42/2014, «как социальная/историческая реальность Каталония (и вся Испания) существовала до Конституции 1978 года» (Основание 3). С правовой точки зрения Статья 1 ЕАС определяет положение Каталонии в рамках существующей конституционной системы и гласит, что «Каталония, как национальность, реализует свое право на самоопределение путем организации Автономного сообщества в соответствии с положениями Конституции и настоящего Устава, которые являются его основополагающими институциональными документами». Настоящий Суд постановил, что декларация согласно указанной Статье наделяет Каталонию, «в соответствии с конституционными условиями... характеристиками, которые делают ее неотъемлемой частью Государства, основанного на принципах Конституции, и национальностью, организованной как Автономное сообщество, основополагающим документом которого является Устав автономии». Таким образом, Конституция не представлена как «результат пакта между историческими территориальными институтами, которые сохраняют определенные права, предшествующие ей» (STC 76/1988 от 26 апреля, Основание 3; и STC 247/2007, Основание 4 а), а, скорее, как правовой текст, который не может быть обусловлен другими текстами нашей правовой системы, но, в свою очередь, обуславливает все другие тексты. Это высший закон, которому подчинены все – граждане и государственные органы (Статья 9.1 CE).

Как следствие, государственные должностные лица несут непреложную обязанность соблюдать указанный фундаментальный закон. Это не обязательно означает защиту всего ее содержания с идеологической точки зрения. Однако это означает обязанность выполнять свои функции в соответствии с Конституцией и уважать остальную правовую систему (в этом отношении см., *помимо прочего*, STC 101/1983 от 18 ноября, Основание 3; и STC 122/1983 от 16 декабря, Основание 5). Тот факт, что это безоговорочно относится ко всем государственным

органам, обусловлен тем, что наше государство является конституционным и основано на верховенстве закона.

Сказать, что *все* подчиняются Конституции, это лишь другой способ согласия с устремлением народа, выраженным как «учредительная власть» (СТС 108/1986 от 29 июля, Основание 18; и СТС 238/2012 от 13 декабря, Основание 6 b). В конституционном государстве принцип демократии не может быть отделен от безоговорочного верховенства Конституции, которое, как определил настоящий Суд в СТС 42/2014, Основание 4 с, «обозначает, что все решения государственных органов должны быть подчинены Конституции, и у государственных органов нет сфер деятельности, не подпадающих под действие Конституции».

Для обеспечения верховенства Конституции у нас имеется правовая система, действующая в конституционном правовом государстве – государственные органы и сами граждане – и, в последней инстанции, когда необходимо, настоящий Конституционный Суд. «При выполнении своего долга в качестве верховного толкователя Конституции (Статья 1 LOTC)», настоящий Суд обязан «защищать четкое разграничение между объективизацией учредительной власти и действиями конституционно установленных органов, которые не могут выходить за пределы и полномочия, закрепленные Конституцией» (СТС 76/1983 от 5 августа, Основание 4).

5. Обжалуемая Резолюция определяет предполагаемый масштаб «демократического мандата», полученного Парламентом Каталонии на выборах 27 сентября 2015 года (параграфы 1 и 9), или «законного и демократического» статуса, присвоенного Парламенту (параграф 8), в нарушение законности и легитимность институтов государства, настоящего Конституционного Суда, в частности, который прямо рассматривается, как «лишенный законности и юрисдикции». Вышеупомянутый «демократический мандат» мог бы оправдать заявление о том, что решения, принятые Парламентом Каталонии, «не будут подчиняться» решениям, принятым институтами государства в целом, а также об открытии «отдельного», т.е. одностороннего, конституционного процесса, который определяется как «гражданский, открытый, всеобъемлющий процесс при активном участии населения». В своих состязательных бумагах Парламент Каталонии вновь заявляет, что настоящая Резолюция «основана непосредственно на принципах демократии и политического плюрализма».

Одним словом, Резолюция I/XI пытается представить в качестве своего основания демократическую законность Парламента Каталонии,

принцип, формулировка и последствия которой находятся в полном несоответствии с Конституцией 1978 года и Уставом автономии Каталонии. Это не только подрывает понятие правового государства, основанного на предельном уважении законодательства и нормативных положений, но и демократическую законность Парламента Каталонии, установленную и охраняемую Конституцией.

В социальном и демократическом правовом государстве, основанном Конституцией 1978 года, нельзя противопоставлять демократическую правомерность конституционной законности в ущерб последней: законность какого-либо действия или политики государственного органа в основном заключается в их соответствии Конституции и правовой системе. Если они не подчиняются Конституции, нельзя говорить об их легитимности. В рамках демократической концепции власти возможна только одна легитимность – та, которая установлена Конституцией.

Кроме того, принцип демократии – это одна из наивысших ценностей, закрепленных нашей правовой системой в Статье 1.1 СЕ (STC 204/2011 от 15 декабря, Основание 8), на которую неоднократно ссылается Конституция (STC 42/2014, Основание 4 а) – являясь конституционным принципом, не может толковаться отдельно от остальной конституционной системы и ее процессов. Как мы поясним далее, безусловное верховенство Конституции является гарантией демократии и источником ее законности, поскольку Конституция содержит процедуры для проведения конституционной реформы.

а) Как источник законности, испанская Конституция закрепляет волю учредительной власти. Суверенный народ, который считается идеальным субъектом для присвоения учредительной власти, подтвердил путем референдума текст, который ранее был согласован его политическими представителями. Безусловное верховенство Конституции также защищает принцип демократии, «гарантируя таким образом, что в совокупности Конституция будет, в свою очередь, обеспечивать должное уважение воли народа, выраженной через учредительную власть, которая является источником всей правовой и политической легитимности» (STC 42/2014, Основание 4 с). Поэтому задача настоящего Суда заключается в защите безусловного верховенства Конституции, которое является лишь иным способом признания воли народа, выраженной через учредительную власть (STC 108/1986 от 29 июля, Основание 18).

б) Если говорит о содержании, то Конституция основана на уважении ценностей человеческого достоинства, свободы, равенства,

справедливости, политического плюрализма, демократии, верховенства закона и фундаментальных прав. Следовательно, принцип демократии, как конституционный принцип, следует толковать в рамках всей конституционной системы и ее процессов (правил проведения выборов, правил процедуры, фундаментальных прав, защиты меньшинств и конституционной реформы). Для целей настоящего дела необходимо уделить особое внимание тому, как принцип демократии соотносится с двумя из основных признаков нашего конституционного государства: политический плюрализм и территориальный плюрализм.

Среди наивысших ценностей, защищаемых Конституцией 1978 года, является ценность политического плюрализма, которая лежит в основе нашей системы сосуществования и является принципом, который Парламент Каталонии определяет в своих состязательных бумагах как основание для обжалуемой Резолюции. Как и другие конституционные ценности и принципы, политический плюрализм является ценностью, закрепленной в позитивном праве. Он подкрепляется неотъемлемым содержанием и процедурами, которые, в то же время, являются предварительными условиями и предпосылками. Конституция определяет минимальное содержание и ряд неотъемлемых правил игры для граждан и государственных органов. Поэтому когда настоящий Суд осуществляет контроль конституционности законов и актов согласно Конституционному закону, он не вправе налагать необоснованные ограничения на принцип демократии, выраженный через конституционные каналы, и он должен уважать политические варианты (STC 108/1986, Основание 18). Это минимальное конституционное содержание объединяет политическое сообщество в рамках параметров политического плюрализма. Демократия характеризуется постоянным принятием решений и тем фактом, что варианты отказа от прошлого по каким-либо причинам всегда возможны. Все это создает эволюционные возможности для плюралистического конституционализма, который характеризует наше правовое социальное демократическое государство.

В конце концов, политический плюрализм не ограничивается многочисленными проявлениями плюрализма, защищаемого Конституцией. Если отставить в сторону лингвистический и культурный плюрализм, который также защищен Конституцией (Преамбула, Статья 3.2 и 3.3; Статья 148.1.17 и Единственное заключительное положение CE), необходимо обратить внимание на структурное измерение конституционного государства, которое обеспечивает конституционное признание автономии для национальностей и регионов.

Неделимое единство испанской нации, провозглашенное в Статье 2 СЕ, сочетается с признанием права национальностей и регионов на автономию. Право на автономию также провозглашается как ключевой элемент, лежащий в основе Конституции, вместе с принципом единства. Путем обеспечения реализации этого права Конституция гарантирует Автономным сообществам возможность принимать собственные политики в рамках конституционной и уставной системы. Именно Конституция обязывает нас согласовывать принципы единства и автономии национальностей и регионов – принципы, которые также закреплены в Уставе автономии Каталонии: «Каталония, как национальность, реализует свое право на самоопределение путем организации Автономного сообщества в соответствии с положениями Конституции и настоящего Устава, которые являются его основополагающими институциональными документами» (Статья 1 ЕАС).

с) Именно потому, что правовое государство исходит из принципа демократии, и, как результат, защиты самой демократии через верховенство закона, Конституция не является неосязаемым или неизменным правовым текстом. Предусматривая положения о конституционной реформе (которые более подробно будут рассмотрены ниже), она признает устремления – полностью соответствующие конституционным положениям – которые направлены на пересмотр и изменение Конституции согласно Статьям 167 и 168 СЕ.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что заявленная демократическая законность законодательного органа не может противоречить безусловному верховенству Конституции. Текст Конституции отражает надлежащие проявления принципа демократии, которые не могут быть реализованы за рамками Конституции (STC 42/2014, Основание 4 а). Поэтому правовая система с Конституцией во главе, ни при каких обстоятельствах не может рассматриваться, как ограничение демократии, а только лишь как ее гарантия.

6. Как установлено настоящим Судом, признание «Каталонии в качестве правового субъекта в рамках, определенных в Статье 1 ее Устава автономии, естественно, предусматривает, признание всей правовой системы, созданной Конституцией, единственной системы, в рамках которой Автономное сообщество Каталонии имеет правовое значение. Конкретно это означает, что совершенно очевидно, что Устав автономии Каталонии, основанный на испанской Конституции, по логике признает самопровозглашенную основу Конституции, т.е. неделимое единство испанской нации (Статья 2 СЕ). Но в то же время признает, что суверенитет принадлежит испанскому народу (Статья 1.2 СЕ), на-

мерение которого изложено в позитивном праве, вытекающем из учредительной власти» (СТС 31/2010 от 28 июня, Основание 8).

Обжалуемая Резолюция демонстрирует пренебрежение и нарушает конституционные положения, которые наделяют национальным суверенитетом испанский народ и которые, соответственно, провозглашают единство испанской нации, носителя этого суверенитета (Статьи 1.2 и 2 СЕ). Это нарушение Конституции не является (как обычно в случае с противоречиями с нашим основным законом) результатом неправильного понимания того, что установлено или разрешено Конституцией в конкретной ситуации, а, скорее, результатом полного отрицания обязательной силы Конституции, которая прямо противоречит власти, заявляющей о наличии у нее суверенитета и присваивающей себе учредительную власть, что стало свидетельством открытого отречения от действующей конституционной системы. Это заявление власти с претензией на основании нового политического порядка и, следовательно, на освобождение от каких-либо правовых связей.

7. Конституция, как наш основной закон, не провозглашает свои положения незыблемыми, а, скорее, предусматривает возможность их полного пересмотра (Статья 168 СЕ и СТС 48/2003 от 12 марта, Основание 7). Тем самым она обеспечивает, что «только граждане, выполняющие свои обязанности для реализации процесса реформы, могут быть наделены высшей властью; иными словами, властью вносить изменения в Конституцию без ограничений» (СТС 103/2008 от 11 сентября, Основание 2). Каждое конституционное положение может быть изменено, при условии, что изменение «будет подготовлено и представлено в порядке, который не будет нарушать принципы демократии, фундаментальные права и остальные конституционные мандаты». Скорее, «попытка таких изменений» должна быть «предпринята в рамках процессуальных правил, предусмотренных для конституционной реформы, поскольку уважение этих процедур всегда является обязательным» (СТС 138/2015 от 11 июня, Основание 4).

Конституция полностью открыта для официального пересмотра, который может быть запрошен или предложен органами государства, ассамблеями Автономных сообществ (Статья 87.2 и 166 СЕ), что было вновь подтверждено настоящим Судом немногим более полутора лет назад в СТС 42/2014 (Основания 3 и 4) о рассмотрении конституционности Резолюции 5/X, принятой Парламентом Каталонии 23 января 2013 года. Это означает, что предусмотрена самая широкая свобода для публичного заявления и защиты идеологических концепций, в том числе тех, которые «стремятся к признанию определенной группы в

качестве национального сообщества, даже если они будут основой попытки сформировать конституционно легитимное намерение путем соответствующих неизбежных изменений Конституции, превратить одну из таких концепций в законную реальность» (СТС 31/2010 от 28 июня, Основание 12). Общественное обсуждение, происходящее в рамках или за пределами институтов, таких политических проектов или любых других проектов, которые поддерживают конституционную реформу, находятся под защитой Конституции и получили безусловную свободу. Однако превращение этих проектов в законодательство или другие проявления намерений государственной власти возможно только посредством процедуры конституционной реформы. Обратная ситуация будет обозначать освобождение государственных органов от требования подчиняться закону, что нанесет непоправимый ущерб свободам граждан.

Парламент Каталонии принял решение использовать специальную парламентскую процедуру для разработки парламентских решений для принятия Резолюции 1/XI, содержание которой оказывает непосредственное влияние, как уже было показано, на вопросы, институциональное рассмотрение которых ограничено процедурой конституционной реформы, предусмотренной Статьей 168 СЕ, которую также следует считать нарушенной, поскольку предусмотренный конституцией канал для проведения изменений конституционного порядка, подобно тем, которые предусмотрены Резолюцией, не был использован.

Парламент Автономного сообщества не может присваивать себе роль источника правовой и политической легитимности и незаконно принимать инициативу в свои руки для нарушения конституционной системы, которая лежит в основе его власти. Поступая таким образом, Парламент Каталонии подрывает собственные конституционные и законные основы (Статьи 1 и 2.4 ЕАС), в одностороннем порядке отказываясь от соблюдения требования подчиняться Конституции и остальной правовой системе, и нарушает основы правового государства и предписание о том, что все подчиняются Конституции (Статьи 1.1 и 9.1 СЕ). Настоящий Суд уже принимал решение в СТС 103/2008 о том, что уважение процедур конституционной реформы обязательно, поэтому «любая попытка избежать, уклониться и просто отказаться от таких процедур приравнивается к попытке пойти по недопустимому *de facto* пути (несовместимому с правовым социальным демократическим государством, провозглашенным в Статье 1.1 СЕ) для изменения Конституции без уважения ее положений или для признания ее практической неприменимости» (Основание 4). Именно это фактически отражено в

Резолюции 1/XI, правовой статус которой – поскольку она была принята органом, в отношении которого нет никаких законных сомнений – настоящим должен быть аннулирован на основании признания ее неконституционности.

Как мы четко заявили в STC 42/2014 (Основание 4), в нашей системе предусмотрена возможность выдвижения идей, направленных на изменение основ нашего конституционного порядка, при условии, что они будут подготовлены и представлены в порядке, который не нарушает принципы демократии, фундаментальные права и любые другие конституционные мандаты, и при условии, что попытка их реализации будет осуществляться в рамках установленных процедур конституционной реформы. Тем не менее, односторонние попытки изменить содержание Конституции, игнорирующие процедуры, прямо предусмотренные для этой цели конституцией, обозначают отказ от единственного пути, который может привести к таким изменениям – от пути закона.

Поскольку мы установили несоответствие обжалуемой Резолюции Конституции в результате нарушения Статей 1.1, 1.2, 2, 9.1 и 168 CE, а также Статей 1 и 2.4 EAC, нет необходимости делать дополнительные заявления об иных конституционных нарушениях, которые приписываются Резолюции в состязательных бумагах иска.

РЕШЕНИЕ

Принимая во внимание все вышесказанное, Конституционный Суд, в соответствии с полномочиями, предоставленными ему конституцией испанской нации,

решил

удовлетворить иск, поданный Адвокатом Правительства, действующим в качестве представителя Правительства страны, против Резолюции 1/XI Парламента Каталонии, принятой 9 ноября 2015 года (опубликованной в ВОРС в тот же день), «о начале политического процесса в Каталонии, основанного на результатах выборов от 27 сентября 2015 года», и Приложения к ней. Следовательно, провозгласить указанную Резолюцию несоответствующей Конституции и недействительной.

Опубликовать настоящее Постановление в «Официальном печатном издании» (Boletn Oficial del Estado)

Передано в г.Мадрид, 2 декабря 2015 года.

Материал 3

Постановление

Конституционного суда 215/2016

от 15 декабря 2016 года

Пленарное заседание Конституционного Суда в составе: Председателя г-на Франциско Переса де лос Кобос Орихуэля и членов Конституционного Суда г-жи Адель Асуа Батаррита, г-жи Энкарнасьон Рока Триас, г-на Андреса Оллера Тассара, г-на Фернандо Вальдеса Даль-Ре, г-на Хуана Хосе Гонсалеса Риваса, г-на Сантьяго Мартинеса-Вареса Гарсии, г-на Хуана Антонио Ксиол Риоса, г-на Педро Гонсалеса-Тревиджано Санчеса и г-на Антонио Нарваеса Родригеса, вынесло

ОТ ИМЕНИ КОРОЛЯ

следующее

РЕШЕНИЕ

По иску о неконституционности номер 7466-2015, поданному Правительством Каталонии *Generalitat*, в лице законного защитника г-на Ксавье Кастрилло Гутьерреса, г-жи Росеры Ревиллы Ариет и г-на Рамона Риу Фортуну, адвокатов каталонского *Generalitat*, против Органического закона 15/2015 от 16 октября о внесении изменений в Органический закон 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда об исполнении решений Конституционного Суда для гарантирования верховенства закона. Адвокат Парламента, г-жа Палома Мартинес Санта Мария, выступила стороной настоящего разбирательства и представила свои состязательные бумаги от имени Конгресса депутатов, а Генеральный прокурор сделал то же самое от имени Правительства. Докладчиком выступил г-дин Педро Гонсалеса-Тревиджано Санчес и зачитал решение Суда.

I. Предпосылки

1. Представив заявление в Главный Реестр настоящего Суда 30 декабря 2015 г., адвокаты каталонского *Generalitat*, действующие от имени и в интересах своего Правительства, подали ходатайство о неконституционности Органического закона 15/2015 от 16 октября о внесении изменений в Органический закон 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда об исполнении решений Конституционного Суда для гарантирования верховенства закона.

2. Правовые основания ходатайства в кратком изложении следующие:

А) Органический закон Конституционного Суда (на испанском Ley Organica del Tribunal Constitucional, далее – LOTC) относится к законам, предмет и содержание которых определяются самой Конституцией, несмотря на то, что некоторые статьи Главы IX ссылаются на последующие уточнения и толкования, как в случае со Ст. 165 Конституции Испании (на испанском Constitución Española, далее – CE). Однако очевидно, что свобода законодательного органа не абсолютна, поскольку она регулируется и ограничена положениями Главы IX CE и Ст. 53.2, 95 и 163 CE, и другими статьями Конституции, в целом. Конституционный Суд в Постановлениях (на испанском Sentencias Tribunal Constitucional, далее – SSTC, STC для единственного числа) 66/1985 от 23 мая (Основание [на испанском Fundamento Juridico, далее – FJ] 4) и 49/2008 от 9 апреля (FJ 3) о пределах свободы формулировок и законодателя органических законов, а также проверке конституционности собственного Органического закона и последующих реформ, в частности, относительно последнего пункта определил, что такая проверка должна быть строго ограничена оценкой конституционности, а не временным охватом, т.к. должна проводиться в отношении текста обжалуемого документа, который противоречит Конституции, согласно положениям Главы IX CE (STC 49/2008, FJ 4).

Приняв Органический закон 15/2015, законодатель изменил LOTC, который, несмотря на то, что были затронуты только четыре статьи, очень важен с точки зрения качества, поскольку он наделяет Суд определенными правами, которые выходят за рамки положений Конституции, регулирующих и определяющих его полномочия. Кроме того, некоторые из этих частей не имеют точной и полной регламентации в части минимальных инструментов, предоставленных Суду, и определенных базовых вопросов, опирающихся на неопределенные концепции, которые предоставляют ему дискреционные полномочия, несовместимые с правовой определенностью и предсказуемостью юрисдикционных действий Суда.

После отсылки на измененные статьи обжалуемого Закона и воспроизведения выдержки из его преамбулы в ходатайстве указывается, что качество или своевременность изменений не будут ставиться под сомнение, также как не будет устанавливаться тот факт, что Конституционный Суд использовал изменения, чтобы избежать политического обременения Правительства и Сената и, в конечном счете, использовать исключительные инструменты, предусмотренные в Ст. 155 CE. Прежде всего, весь Закон обжалуется на том основании, что его рассмотрение осуществлялось в ходе парламентской процедуры, не

соответствующей Регламенту Конгресса депутатов (на испанском *Reglamento del Congreso de los Diputados*, далее – RCD). Порядок рассмотрения настоящего Закона поставил под сомнение процесс принятия решений Парламента и существенно ограничил фундаментальное право его членов на выполнение задач в силу занимаемой должности. Во-вторых, некоторые положения обжалуются на основании самой природы предусмотренных этими положениями мер, которые делают их неконституционным, или на основании того, что предоставленные полномочия не определены.

Конституция, в отличие от исполнения судебных решений обычных судов (Ст. 117.3 CE), не содержит ни одной отсылки на исполнение решений Конституционного Суда; Ст. 164 гласит лишь, что любые решения, которые не просто объективно поддерживают какое-либо право, будут иметь силу *erga omnes*. Ее различные положения определяют очень ограниченные полномочия Конституционного Суда принимать, самостоятельно и без содействия судов и трибуналов, распоряжения об исполнении его решений. Скорее, Органический закон 15/2015 уполномочивает Суд приводить в исполнение свои решения, наделяя его полномочиями, которые не просто аналогичны, а даже превышают полномочия, предоставленные Судебной власти.

В отношении юрисдикционной задачи, закрепленной Конституцией (Ст. 161), и содержания Ст. 164.1 CE и Ст. 40.2, 87.1 и 92 LOTC, Суд пришел к выводу, что его решения обязательны, и что он может принимать необходимые меры для приведения их в исполнение (STC 25/2015 от 19 февраля, FJ 7; Приказы Конституционного Суда [на испанском *Autos del Tribunal Constitucional*, далее – ААТС, в единственном числе АТС] 107/2009 от 24 марта, FFJJ 2 и 4; и 157/2014 от 28 мая, FJ 2). В свою очередь, оригинальная формулировка LOTC включала некоторые положения о возможности Суда принимать меры, направленные на приведение в исполнение своих решений об обязанностях всех государственных органов выполнять решения Суда (Ст. 87.1 LOTC), возможности запрашивать правовое содействие судов и трибуналов и их обязанности оказывать такое содействие в срочном порядке (Ст. 87.2 LOTC), а также положения о праве Суда определять в своих постановлениях и решениях или последующих актах лиц, ответственных за приведение в исполнение этих решений и, в соответствующих случаях, урегулировать инциденты, связанные с неисполнением решений (Ст. 92 LOTC). Эти положения подкреплены признанием права Суда объявлять недействительность любых решений, нарушающих решения, принятые в рамках его юрисдикции при их исполнении, по-

сле заслушивания Прокуратуры и органа, принявшего решения (Ст. 91, параграф 2, Органический закон 6/2007 от 24 мая).

Новая формулировка, закрепленная Органическим законом 15/2015 к Ст. 92.1 LOTC, коренным образом меняет прежнюю ситуацию и устанавливает новую обязанность для Суда: обеспечивать эффективное исполнение своих решений. Соответственно, Суд должен контролировать исполнение собственных решений и, в случае их неисполнения или ненадлежащего исполнения, он должен принять необходимые меры для обеспечения их эффективного исполнения в отношении гражданина, организации или государственного органа. Тем не менее, несмотря на то, что установленное в Конституции общее обязательство выполнять все решения Конституционного Суда и его юрисдикционный статус, также как и упомянутые статьи LOTC, указывают на то, что Суд уполномочен приводить в исполнение свои решения. Необходимо признать, что это полномочие обязательно должно быть скорректировано с учетом предмета каждого рассматриваемого иска, в отношении которого приняты решения. Следовательно, для определения объема полномочий Суда в отношении исполнения его решений, следует оценить характер и предмет иска, в отношении которого они были приняты.

В) Адвокаты Правительства *Generalitat* в качестве первого основания неконституционности Органического закона 15/2015 указали на то, что примененная парламентская процедура – прямая сокращенная процедура [*lectura mica*] – нарушила Ст. 150 RCD и фундаментальные права, принадлежащие всем депутатам согласно положениям Ст. 23 CE.

Пленарное заседание Конгресса депутатов согласилось использовать прямую сокращенную процедуру для проекта, представленного Парламентской группой Народной партии, и принял решение согласно положениям Ст. 93 и 125.5 RCD о его рассмотрении в срочном порядке; как результат, обычное время рассмотрения в Конгрессе было уменьшено вдвое (Ст. 93 и 94 RCD), и был предусмотрен максимальный срок двадцати дней для рассмотрения Сенатом законопроекта (Ст. 90.3 CE). Таким образом, в этом случае срочный характер вопроса, заявленный Конгрессом депутатов, был использован для применения сокращенной процедуры, вместо обычной законодательной процедуры, в результате чего и без того укороченные сроки были уменьшены еще вдвое.

Прямая сокращенная процедура, предусмотренная в Ст. 150 RCD, подходит только для очень коротких законов, которые можно

рассмотреть целиком и не нужно разбивать для внесения поправок по частям, либо для законов, которые могут быть рассмотрены в рамках такой процедуры в силу простоты их положений, или в силу того, что их формулировка и включение в закон толкуются целиком.

Строгая формулировка требования, предусмотренного в Ст. 150 RCD – «если этого требует характер законопроекта» – должна исключать использование сокращенной процедуры для законов, имеющих конституционное значение, в силу того, что они затрагивают фундаментальные права или конституционные ценности, либо структуру, полномочия и порядок взаимодействия конституционных органов. В свою очередь, требование о «простоте формулировки» должно исключать использование этой процедуры для законопроектов, которые не относятся к коротким законопроектам или которые подлежат различным парламентским обсуждениям, в ходе которых, скорее всего, будут предложены альтернативы некоторым положениям, а не решение о принятии или отклонении закона целиком, что соответственно требует более детального обсуждения или высокого уровня парламентского участия.

Адвокаты *Generalitat* подтверждают, что толкование Ст. 150 RCD привело к тому, что в парламентской практике в некоторых случаях допускалось применение сокращенной процедуры для «непростых» законов, при условии, что наличие консенсуса большинства относительно содержания закона с самого начала процесса принятия закона между парламентскими группами, представленными в Конгрессе, позволяет предположить, что в ходе процесса принятия будет предложено только несколько изменений. Тем не менее, по законопроекту, принятому как Органический закон 15/2015, такого консенсуса не было, поскольку только одна парламентская группа предложила, рассматривала и обсуждала предложение, а остальные группы обжаловали его.

После приведения выдержки из прецедентной базы Суда относительно права участвовать в законодательных процедурах в рамках исполнения своих задач в силу занимаемой должности (SSTC 103/2008 от 11 сентября, FJ 5; 238/2012 от 13 декабря, FJ 4; и ATC 118/199 от 10 мая, FJ 2), в иске утверждается, что изменения, введенные Органическим законом 15/2015, серьезно изменили функции Конституционного Суда. Эти изменения могут иметь различные последствия для выполнения его юрисдикционной задачи и отношений с другими государственными органами. Кроме того, беспрецедентный характер некоторых мер не просто не позволяет применить сокращенное парламентское рассмотрение и обсуждение, но и требует применения такой формы

процесса принятия, которая будет предусматривать самое разнообразное участие на основе консенсуса, которое соответственно исключает использование сокращенной процедуры. Несмотря на то, что текст закона короткий, его характеристики можно обсудить и частично изменить различными способами. На самом деле, разные парламентские группы представили много поправок не только к закону целиком, но и к некоторым его статьям, которые затем обсуждались в ходе одного обсуждения на Пленарном заседании Конгресса, в спешке, путанице и неразберихе, что отражено в Протоколе дневных заседаний. В такой ситуации нарушение права депутатов участвовать в рассмотрении этого законопроекта, которое было ограничено отсутствием длительных обсуждений в Редакционном комитете и комиссии, усугубилось более короткими сроками, вытекающими из сокращенной процедуры.

Конечно, в этом случае особое значение законодательной или даже конституционной реформы не было помехой для ее обсуждения в рамках сокращенной процедуры (АТС 9/2012 от 13 января; и STC 238/2010). Однако эти случаи связаны с разными правовыми текстами, рассмотрение которых проводилось в совершенно иных условиях, чем этот законопроект, и которые имели широкую поддержку разных парламентских групп, поэтому принятые решения не применимы в данном случае.

Кроме того, рассмотрение законопроекта в рамках сокращенной процедуры вступает в противоречие с его собственным непосредственным прецедентом, который состоит в том, что сам Парламент рассматривал в ходе обычной процедуры законодательную инициативу, одобренную как Органический закон 12/2015 от 22 сентября, о внесении изменений в Органический закон 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда о принятии предварительного решения о неконституционности законопроектов в отношении органических законов о содержании или изменении уставов автономии. Безусловно, эта инициатива имела меньшее значение, чем текущая реформа LOTC, поскольку предыдущая инициатива вносила изменения только в две статьи LOTC и лишь вернула с некоторыми изменениями и с гораздо меньшим охватом одну из процедур, предусмотренную оригинальным LOTC, который оставался в силе до тех пор, пока его действие не было приостановлено Органическим законом 4/1985 от 7 июня. Кроме того, в этом случае в отличие от рассматриваемой ситуации был обнародован отчет Государственного Совета, в котором был представлен очень полезный анализ парламентских обсуждений.

Таким образом, несоблюдение требований, предусмотренных Ст. 150 RCD в отношении сокращенной процедуры, делает рассмотрение

законопроекта в таком порядке формально не соответствующим Конституции на основании нарушения фундаментальных прав, закрепленных и гарантированных Ст. 23 СЕ для всех депутатов.

С) Первым фактическим основанием неконституционности является Ст. 1.3 Органического закона 15/2015, которая изменила формулировку Ст. 92.4. а) LOTC, наделив Конституционный Суд полномочиями налагать принудительные штрафы от трех тысяч до 30,000 € на органы, должностных лиц или граждан, не выполнившие его решения. Эта статья, по мнению адвокатов *Generalitat*, нарушает принципы правовой определенности (Ст. 9.3) и законности (Ст. 25), а также Ст. 165 СЕ, но не определяет какие-либо критерии для определения размера принудительных санкций и сроков, в течение которых они могут быть применены.

i) Размер штрафов, предусмотренных в Ст. 92.1 а) LOTC, отражает значительное увеличение по сравнению со штрафами, предусмотренными в Органическом законе 6/2007 от 24 мая, с 600 до 3,000 €, при этом изменения имели не только количественный, но и качественный характер, поскольку штрафы стали мерой наказания; размер штрафов определенно не увязан с платежеспособностью лиц, в отношении которых могут быть наложены штрафы, и совершенно не связан с оплатой предыдущих штрафов.

Размеры штрафов значительно превышают штраф, предусмотренный в Ст. 48.7а) Закона об административной юрисдикции [на испанском *Ley de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, далее – LJCA] от 300 до 1,200 €, который может быть наложен на орган или лицо за невыполнение требования Суда передать оспариваемое административное дело, а также принудительные штрафы, предусмотренные в Ст. 112 LJCA, от 150 до 1,500€, которые могут быть наложены на органы, должностных лиц или агентов за невыполнение приказов Суда в отношении исполнения постановления Суда. Эта огромная разница между установленными размерами штрафов особенно ощутима, если административные суды и трибуналы и Конституционный Суд налагают штрафы на одни и те же органы или должностных лиц.

Учитывая заработную плату, выплачиваемую работникам органов и должностным лицам за выполнение своих функций, размер штрафа, предусмотренный в Ст. 92.4. а) LOTC, непропорционален и, в случае их применения, будет иметь весьма серьезные последствия для лиц, ответственных за их выплату, и даже может быть разорительным в случае его повторного применения.

ii) Неконституционность обжалуемой статьи заключается не только в чрезмерном и непропорциональном размере штрафов, но и в

полном отсутствии критерия для определения размера штрафов и сроков для возможного их повторного применения, которые определяются исключительно по усмотрению Конституционного Суда. Соответственно, законодатель не выполнил свою обязанность определить критерий, которым должен руководствоваться Суд при определении размера штрафа, который должен быть адекватным и пропорциональным обстоятельствам дела, и даты повторного наложения штрафа; в результате, наложение принудительных штрафов не имеет необходимого уровня определенности и предсказуемости.

Наложение этих штрафов не может быть обжаловано или проверено никаким юрисдикционным судом государства. И, наконец, согласно Ст. 93 LOTC ходатайство о пересмотре (на испанском *«recurso de suplica»*) может быть подано в Конституционный Суд. Такая несуществующая возможность обжалования штрафа другим юрисдикционным судом требует от законодателя гарантии полноты и нормативной предопределенности этих штрафов путем законодательно закрепленного критерия для определения размера штрафов и сроков повторного их применения. В противном случае, как в случае с обжалуемой статьей, Конституционный Суд получает неограниченные полномочия, и невозможно проверить, действует ли он произвольно или в соответствии с принципом законности.

Законодатель должен был определить такие параметры и критерии для выбора размера штрафов, как, например, уровень участия в нарушении каждой наказанной стороны, большая или меньшая серьезность нарушения, неповиновение подвергаемой санкциям стороны, ее платежеспособность или, в конце концов, срочность или неотложность ситуации, возникшей вследствие нарушения, чтобы гарантировать минимальное равное отношение ко всем сторонам, в отношении которых налагается штраф. Вышеизложенное предусмотрено в Гражданско-процессуальном кодексе (на испанском *Ley de Enjuiciamiento Civil*, далее – LEC) для принудительных штрафов (Ст. 591, в отношении Ст. 589 и 711); в LJCA, который определяет сроки возможного повторного наложения принудительных штрафов [Ст. 112 а)]; в Законе об общей административной процедуре, который содержит отсылку на рассматриваемые законы для определения ситуаций, порядка и размера введения и повторного наложения принудительных штрафов (Ст. 103). В этом отношении, когда принудительные штрафы налагает Европейский Суд (Ст. 260.2 Договора о функционировании Европейского союза), Комиссия принимает различные документы, объективизирующие расчет сумм по всеобщим правилам, согласно которым стандартная сумма

штрафа вначале умножается на коэффициент серьезности и коэффициент продолжительности, а затем на фиксированный коэффициент, основанный на платежеспособности оштрафованного государства.

iii) Далее в иске утверждается, что принудительные штрафы, предусмотренные в Ст. 92.4 а) LOTC, могут выполнять задачу предупреждения, стимулируя к соблюдению решений и приказов Суда, а также цель наказания, что точно следует из того факта, что нарушение такого решения является действием, не соответствующим Конституции (Ст. 164 CE и 87 LOTC), за которое немедленно налагается штраф. Цель наказания аналогичным образом проявляется в высоком размере и дальнейшем наложении штрафа на наказываемые стороны (оплата штрафа).

Конечно, Конституционный Суд заявил, что принудительные штрафы, одобренные Администрацией, не следует обязательно классифицировать как наказание, поскольку они могут быть независимым и совместимым механизмом, используемым в качестве инструмента обеспечения исполнения обязательств без применения санкций (SSTC 239/1988 от 14 декабря, FF JJ 2 и 3; и 164/1995, 13 ноября, FJ 4). Однако Суд также признал (SSTC 61/1990 от 29 марта; 276/2000 от 26 ноября; 291/2000 от 30 ноября; 132/2000 от 16 мая; 26/2005 от 14 февраля; и 39/2011 от 31 марта), что ни название, юридически закрепленное за мерами, ограничивающими права человека, ни простое желание законодателя освободить меры от карательных характеристик, не достаточны для того, чтобы исключить применение мер, которые ограничивают права, из системы гарантий, предусмотренных Конституцией для полномочий по утверждению наказаний. Необходимо исходить из практической концепции наказания, анализа истинного характера, цели и карательной функции меры, а также рассмотрения того, вводится ли наказание для установления нарушения и личных и необъективных последствий таких мер для сторон, попадающих под наказание (STC 48/2003, 12 марта, FJ 9). В каждом из случаев, согласно конституционной прецедентной практике, требуется оценка природы конкретных мер, для которой необходимо рассмотреть функцию, лежащую в основе применения таких мер, с учетом следующих двух аспектов: «(i) имеют ли они общий характер, оказывают ли защиту прав и интересов членов общества, а также потенциальную направленность на все население, и (ii) выполняет ли наказание одновременно карательную и сдерживающую функцию» (STC 181/2014 от 6 ноября, FFJJ 5 и 6).

В данном случае не вызывает сомнений, что первое требование было соблюдено, поскольку введение штрафов будет иметь общий эф-

факт для всего населения и всей конституционной системы, т.к. они будут стимулировать исполнение решений Конституционного Суда и, соответственно, будут гарантировать процедурный общественный порядок. При этом второе требование также было бы удовлетворено, поскольку принудительные штрафы, предусмотренные в Ст. 92.4 а) ЛОТС, имеют карательный компонент, отражающий предварительную негативную оценку нарушения решения Конституционного Суда, в том числе дополнительного нарушения, связанного с невыполнением его требований в установленные сроки. Кроме того, высокий размер штрафов имеет дополнительное воздействие; помимо восстановления законности, он материально формирует штраф, поскольку он приносит дополнительный ущерб, затрагивая активы нарушителя, поэтому юридическое определение этих штрафов обязательно требует существенных и процедурных гарантий, предусмотренных в Ст. 25 и 24.2 СЕ для применения наказаний.

Соответственно, принудительные штрафы, предусмотренные в Ст. 92.4 а) ЛОТС, не имеют критерия или параметров для определения их размера, противоречат основным гарантиям, которым должны соответствовать все карательные правила в пользу граждан и государственных органов, нарушая принципы законности применения наказания (Ст. 25 СЕ) и правовой определенности (Ст. 9.3 СЕ), а также мандат, предусмотренный в Ст. 165 СЕ для законодателя органических законов, для регулирования работы Суда, порядка рассмотрения дел и условий возбуждения иска.

Д) В качестве второго основания фактической неконституционности адвокаты каталонского *Generalitat* заявляют, что Ст. 1.3 Органического закона 15/2015, которая изменила формулировку Ст. 92.4 б) ЛОТС, нарушает Ст. 25 и 161.1 СЕ.

і) Отстранение органов или государственных служащих, предусмотренное в обжалуемой статье, является новой и беспрецедентной мерой в ЛОТС, выходящей за рамки природы и функций Конституционного Суда. Безусловно, она предусматривается в других законах, но в отношении дисциплинарных мер, применимых к должностным лицам, или уголовных мер, применимых к судьям и трибуналам в отношении судов или Генерального совета судебной власти [Ст. 33.2 е), 33.3 с), 39.с), 43 и 56.1.1 Уголовного кодекса; 90, 96 и 98 Основного устава государственных служащих и 420 Органического закона о судебной власти]. Соответственно, все эти ситуации представляются не связанными с юрисдикцией Конституционного Суда. Суд не вправе действовать в качестве судьи по уголовным делам, поскольку, помимо других причин,

его члены не связаны принципом несовместимости деятельности, затрагивающим судей. Наконец, закон предусматривает отстранение органов или должностных лиц в качестве дисциплинарного или уголовного наказания или в качестве предварительной меры, предшествующей такому наказанию. Кроме того, Закон об общей административной процедуре, который применяется на вспомогательной основе согласно Ст. 80 LOTC в отношении исполнения решений, не предусматривает право на принятие мер, таких как отстранение органов и государственных служащих, для приведения в исполнение постановлений, принятых в рамках настоящего юрисдикционного порядка.

ii) Меры, предусмотренные в Ст. 92.4 b) LOTC, не приемлемы для приведения в исполнение решений Суда, принятых по искам, на которые распространяется его компетенция. На самом деле, постановления, принятые в рамках разбирательств о признании не соответствующими Конституции норм, имеющих статус закона, и разбирательств, регулирующих конфликты юрисдикции или оспаривание Главы V LOTC, в основном, имеют декларативный характер, и обычным последствием признания неконституционности и недействительности положений или актов является их неиспользование и лишение их юридической силы. То же самое касается исполнения решений, принятых Конституционным Судом в ходе таких разбирательств. Таким образом, отстранение органов или государственных служащих является недопустимой мерой для приведения в исполнение одобренных решений. Если органы или государственные служащие предпримут шаги для применения или воспроизведения аннулированных положений или актов, в качестве принудительной меры Суд может использовать признание недействительными решений, принятых такими органами или лицами в рамках своей юрисдикции (Ст. 92.1, параграф 2, LOTC).

Если решение Суда предусматривает позитивное обязательство к действию для принятия мер, наделения ресурсами или одобрения положений, или если оно предусматривает институциональные обязательства, и компетентные органы или государственные служащие не принимают вышеуказанные меры, отстранение таких органов или государственных служащих не представляется целесообразным для исполнения принятых решений. Основываясь на накопленном опыте в других юрисдикционных распоряжениях, адекватной мерой в этом случае представляется применение принудительных штрафов или альтернативные правоприменительные меры.

iii) Отстранение органов или государственных служащих – это нецелесообразная и ненужная мера, не связанная напрямую с право-

применением, поскольку она имеет лишь дополнительный карательный эффект в случае нарушения решений Конституционного Суда.

Согласно заявлениям адвокатов каталонского Правительства, мы также должны отметить, что полномочия по утверждению наказания, которые могут повлечь за собой лишение фундаментального права занимать государственную должность, закрепленное в Ст. 23 СЕ, не охватываются положениями Главы IX СЕ и не приемлемы в контексте конституционной модели правосудия. Ни при каких обстоятельствах Конституционный Суд не уполномочен оценивать конституционное соответствие личного поведения путем определения последующей ответственности. Соответственно, Ст. 94.2 b) LOTC не соответствует Конституции, поскольку она выходит за рамки юрисдикции, предусмотренной в Ст. 161.1 СЕ, наделяя Конституционный Суд *дополнительными полномочиями по применению наказания*.

Кроме того, такие меры не соответствуют минимальным гарантиям, которые должны лежать в основе любого санкционного режима, в нарушение Ст. 25 СЕ. По сути, отсылка на возможность отстранения органов и государственных служащих лишена точности и конкретизации, необходимой для таких норм, и нарушает принципы правовой определенности и предсказуемости в законе, поскольку невозможно предусмотреть действия, возможные в реальной ситуации, с достаточным уровнем определенности для оценки вероятности их наступления и продолжительности. Таким образом, формулировка статьи позволяет отстранить лицо, не выступающее стороной разбирательства, или даже не участвующее непосредственно в неисполнении решения Суда. В результате, наказание может быть применено к сторонам, не демонстрирующим наказуемое поведение (строгая ответственность), на основании простого решения и без учета личной добросовестности.

Одним словом, при утверждении этой меры отстранения законодатель нарушил грань между учредительными и установленными полномочиями (STC 76/1983 от 5 августа, FJ 4); в результате, Ст. 92.4 b) LOTC нарушает Ст. 25 СЕ и выходит за рамки юрисдикции Конституционного Суда, определенной в Ст. 161.1 СЕ.

Е) В свою очередь, Ст. 92.4 c) LOTC, в формулировке, закрепленной Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, нарушает Ст. 153, 161.1 и 165 СЕ, предусматривая, что Суд может потребовать от национального Правительства содействия в приведении в исполнение его решений.

i) Положение о таком подмененном правоприменении в этой статье отступает от положений LJCA, поскольку в нем не проводится различий между приведением в исполнение решений Конституционно-

го Суда, предусматривающих обязательство к действию или воздержанию от действий, и решениями, в которых полностью определяется необходимое действие, а также другими решениями, которые предусматривают широкую свободу действий или меры, которые могут быть приняты в ходе такого подмененного правоприменения.

Статья лишь предусматривает возможность Суда запрашивать содействие у национального Правительства, а не у других органов или администраций. Кажется, что ее формулировка игнорирует тот факт, что национальное Правительство также может быть связано решением Суда, которое оно может не выполнить. Кроме того, национальное Правительство является стороной многих исков, рассматриваемых в Суде, и возможность одной из сторон разбирательства издать распоряжение, обязывающее другую сторону выполнить решения Суда, противоречит принципам судебной беспристрастности и равенства сторон, которые должны лежать в основе любого современного конституционного процесса. Соответственно, поскольку статья наделяет национальное Правительство полномочиями действовать против сторон иска, она нарушает базовые принципы определения юрисдикции, присущие характеристикам Конституционного Суда.

ii) Параграф 2 Ст. 92.4. c) ЛОТС может толковаться двояко: (i) что он прямо наделяет национальное Правительство полномочиями принимать необходимые меры для обеспечения эффективного правоприменения, по сути, наделяя его полными полномочиями подмененного правоприменения, в общем или исключительном порядке; или, (ii) что именно Конституционный Суд, вместо нарушившего органа или Администрации, принимает меры по исполнению принятого решения, и в этом случае национальное Правительство просто занимается обеспечением соблюдения решения Суда.

В первом случае наделение национального Правительства подмененными правоприменительными полномочиями повлечет за собой передачу ему юрисдикционных полномочий Конституционного Суда, что не предусмотрено Конституцией и противоречит Ст. 161.1 и 165 СЕ.

Однако в любом случае положения статьи не соответствуют Конституции. В случае если они будут применяться для замены действий законодательных парламентов или судов и трибуналов, это будет вопиющим нарушением принципов парламентской автономии (Ст. 72 СЕ) и независимости судебной власти (Ст. 117.1 СЕ), т.к. Правительство стало бы защищать права, которые закреплены Конституцией за другими государственными органами, с помощью механизмов, не предусмотренных Конституцией. Очевидно, что Конституционный Суд,

реализуя свои юрисдикционные задачи, может корректировать, но не заменять полномочия других государственных органов в их процессах принятия решений, как это происходит под видом подмененного правоприменения.

Если положения статьи будут применяться для замены Автономных сообществ, Ст. 92.4 с) LOTC будет явно противоречить автономии, предусмотренной в Ст. 137 ff. Конституции и конституционной системе, применимой для распределения полномочий, поскольку в соответствии с конституционной прецедентной базой, начиная с STC 76/1983, FJ 13, государство не может заменять Автономные сообщества в выполнении их исполнительных функций. Этот прецедент был вновь подтвержден в SSTC 227/1988 от 29 ноября, FJ 20.d); 54/1990 от 28 марта, FJ 3; 118/1995 от 17 июля, FJ 18; и 36/2005 от 17 февраля, FJ 2. Таким образом, используя механизмы подмененного правоприменения, государство позволит вмешательство в полномочия Автономных сообществ, в нарушение положений Ст. 137, 150, 153 и 155 CE.

Ф) Наконец, адвокаты Правительства *Generalitat* обжаловали Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, в формулировке, предусмотренной Ст. 92.5 LOTC, в силу нарушения Ст. 9.3, 25, 137, 153, 161.1 и 2 и 165 CE.

i) Эта статья предоставляет Суду право принимать временные меры для обеспечения исполнения его решений, если он принимает решение о приостановке действия положений, актов и мер, обжалуемых в случае «обстоятельств особого конституционного значения». Соответственно, предусмотрена возможность принять мер «очень временного» характера.

Ст. 92.5 LOTC лишь дает национальному Правительству право направлять ходатайство в Суд о принятии таких мер, соответственно, исключая право Автономных сообществ направлять такое ходатайство, когда обжалуются положения, меры или акт государства или другого Автономного сообщества (Ст. 64. 3 LOTC). По мнению заявителя, такое исключение является посягательством на принцип равенства сторон и ставит национальное Правительство в более выходное или приоритетное положение, по сравнению с Автономными сообществами, которое не разрешено и не предусмотрено Конституцией, в нарушение полномочий, предоставленных Автономным сообществам в Ст. 161.1 с) CE, и их политической автономии (Ст. 137 CE).

ii) Статья также позволяет Суду повышать эффективность приостановки действия согласно Ст. 161.2 CE. Таким способом законодатель изменил последствия конституционной проверки, предусмотренной положениями указанной статьи, изменив объем полномочий по

приостановке действия нормативных положений. По сути, согласно Ст. 161.2 СЕ Суд не имеет границ процесса принятия решений в случае реализации такого полномочия приостановки, предписывающего приостановку действия обжалуемого положения. Только по истечении пяти месяцев Суд объявит о снятии или продолжении приостановки действия, согласованной ранее. Иными словами, последствия первоначальной приостановки действия не являются результатом временных мер, принятых Судом, а возникают автоматически в качестве неизбежного следствия защиты этого конституционного предписания. Резолюция или решение о разрешении на рассмотрение иска никоим образом не может ссылаться на такую приостановку действия, также как Суд не вправе препятствовать ее исполнению или расширять сферу ее применения.

Суд вправе принимать временные меры только в случае, если автономные органы, ведомства или администрации демонстрируют ненадлежащее выполнение решения о приостановке действия, основанного на Ст. 161.2 СЕ, и после того, как им направляется запрос на представление отчета по этому вопросу согласно действующим положениям параграфа 1, Ст. 92.4 ЛОТС. Но Суд не может быть наделен полномочиями, позволяющими ему вмешиваться в механизмы приостановки действия, предусмотренные в Ст. 161.2 СЕ, поскольку необходимость подчиняться Конституции означает, что все процедуры, закрепленные Конституцией, должны быть открытыми и должны прямо реализовываться через установленные механизмы без каких-либо действий через другие механизмы или со стороны законодателя или другого государственного органа (STC 103/2008, FJ 4).

Соответственно, Ст. 92.5 ЛОТС не соответствует Конституции, поскольку Суд наделяется полномочиями, не закрепленными за ним Ст. 161.2 СЕ, которые позволяют ему изменить порядок приостановки действия, одобренной в ходе конституционной проверки.

iii) В свою очередь, Ст. 92.5 ЛОТС не определяет «обстоятельства особого конституционного значения», которые наделяют Суд правом принимать такие меры. По мнению заявителя, это особое конституционное значение должно определяться, исходя из предмета разбирательств, которые отличаются от остальных в силу того, что непосредственно затрагивают ключевые компоненты конституционной системы. Одним словом, речь должна идти об определении чрезвычайной важности для конституционной системы. Но если бы это было так, для законодателя было бы абсолютно нелогичным пересматривать мандат Ст. 165 СЕ и оставлять на усмотрение Суда не только оценку этих «об-

стоятельств особого конституционного значения», но и определение мер, которые он может принять. Совершенно очевидно, что для оценки этого особого конституционного значения необходимо определить параметры, как предусмотрено Ст. 50.1 b) LOTC в отношении апелляции по процедуре ампаро («*recurso de amparo*»). Соответственно, положения Ст. 92.5 LOTC, которые безоговорочно предоставляют неограниченные полномочия Суду назначать разумные меры для гарантирования приостановки действия положений, актов или обжалуемых мер, а также принимать решение о наступлении особых обстоятельств, при которых возможно использование таких неограниченных полномочий, не только нелогичны и не оправданы, но и неконституционны.

Соответственно, Ст. 92.5 LOTC не соответствует Конституции, поскольку она наделяет Суд полномочиями, которые выходят за рамки юрисдикции, предусмотренной Ст. 161.1 CE, в нарушение мандата, закрепленного в Ст. 165 CE.

В конце своих требований адвокаты Правительства каталонского *Generalitat* просят Суд разрешить рассмотрение их иска о неконституционности и после завершения необходимой процедуры принять решение о признании неконституционности и недействительности обжалуемых положений. Кроме того, они также просят Суд рассмотреть этот иск о неконституционности перед тем, как будут приняты решения по рассматриваемым или представленным в будущем ходатайствам в рамках какого-либо разбирательства или процессуальных аспектов, касающихся каких-либо мер, предусмотренных обжалуемыми статьями LOTC.

3. Пленум Конституционного Суда, в решении от 2 февраля 2016 года, на основании предложения, изложенного в Разделе 3, согласился предоставить отсрочку для рассмотрения и направления иска и представления документов, предусмотренных в Ст. 34 LOTC, в Конгресс депутатов и Сенат, через их представителей, и Правительству, через министра юстиции, с тем, чтобы в течение пятнадцати дней они могли выступить сторонами иска и представить состязательные бумаги, которые сочтут необходимыми. Также было дано распоряжение о публикации сообщения о начале разбирательства в «Официальном печатном издании».

4. Председатель Конгресса депутатов направил письмо, зарегистрированное 10 февраля 2016 года, в котором сообщил Бюро резолюций о решении выступить стороной разбирательства, подав состязательные бумаги в отношении недостатков законодательной процедуры, затрагиваемой в иске, имеющих отношение к Парламенту; а также на-

значить в качестве своего представителя и защитника Старшего юрисконсульта Юридического департамента Генерального Секретариата; направить решение в Конституционный Суд и Сенат; и, наконец, направить документы в Управление Исследований, Анализа и Публикации и в Юрисконсульство Генерального Секретариата.

5. Генеральный прокурор направил письмо, зарегистрированное 12 февраля 2016 года, в котором сообщил об участии в разбирательстве от имени Правительства и направил запрос о продлении срока, предоставленного для подготовки состязательных бумаг, с учетом нынешнего объема работы Ведомства Генерального прокурора.

Пленум Суда на основании решения, принятого 15 февраля 2016 года, включил в записи письмо, направленное Генеральным прокурором, для признания его в качестве стороны разбирательства и предоставления дополнительного восьмидневного срока к первоначальному сроку, предоставленному на основании решения от 2 февраля 2016 года, начиная с первого дня после истечения такого срока.

6. Председатель Сената направил письмо, зарегистрированное 17 февраля 2016 года, в котором сообщил Бюро резолюций о решении выступить стороной разбирательства и о предложении о сотрудничестве, в соответствии с положениями Ст. 88.1 LOTC.

7. Адвокат Парламента, действуя от имени Конгресса депутатов, завершил этап подачи состязательных бумаг в письме, зарегистрированном 26 февраля 2016 года, краткое содержание которого представлено ниже.

а) После описания законодательного пути законопроекта, который стал основой для оспариваемого Закона, он заявляет, что конституционная прецедентная практика подтверждает принцип дискреционных полномочий Конгресса, который, по его мнению, заключается в том, что Конгресс по своему усмотрению определяет процедурные этапы и их последовательность во времени, а также принимает решение о том, какая процедура будет применяться, и в каком порядке будут решаться незапланированные вопросы, которые могут возникнуть (STC 136/2011 от 13 сентября, FJ 6). Ст. 150 Регламента Конгресса депутатов (RCD) определяет две альтернативные ситуации использования сокращенной процедуры: если этого требует характер законодательной инициативы, или если это допускается простотой ее формулировки.

Первая ситуация не обязательно существует при второй ситуации. Независимо от простоты формулировки многие другие факторы могут определять необходимость использования этой процедуры. Такой вид ускоренной и сокращенной процедуры является законным ин-

струментом, доступным законодателю, который он может использовать в зависимости от своих законодательных приоритетов, которые очевидны, когда заканчивается законодательный срок, и доступно меньшее количество времени для законотворчества. Оценка срочной законодательной необходимости, оправдывающей применение сокращенной процедуры в зависимости от толкования каждого открытого положения, обозначает, что превалирующие факторы будут определяться посредством их политической оценки. Такая политическая оценка в рамках демократических правил игры будет совпадать с мнением большинства Парламента вначале относительно предложения Бюро об использовании этой процедуры, а затем на Пленарном заседании, на котором происходит его одобрение (STC 238/2012 от 13 декабря, FJ 4). Природа законопроекта является открытой концепцией, допускающей более широкое толкование, чем другие правовые концепции. В силу того, что ее значение не может быть четко установлено – поскольку законопроекты классифицируются согласно другому критерию – термин применяется на дискреционной основе и, следовательно, зависит только от политической оценки.

Представитель Конгресса депутатов отклонил толкование заявителя, связывающее природу законопроекта с его важностью или значением, для рассмотрения в рамках сокращенной процедуры, поскольку этот критерий не предусмотрен в Ст. 150 RCD. На практике, сокращенная процедура не была связана со значением законопроекта, и использование такой процедуры не было истолковано как принижение значения положения в рамках общей правовой системы: это имело бы место в случае изменения Конституции и проекта Органического закона в контексте исполнения отказа Его Величества Короля Хуана Карлоса I де Борбона. Единственное требование заключается в том, что предмет рассмотрения может быть не предусмотрен для определенной процедуры, и в этом случае применение сокращенной процедуры будет невозможным (ATC 9/2012 от 13 января). Но ни Конституция, ни RCD (Ст. 150 и 130-132) не исключают возможность рассмотрения органических законов в рамках сокращенной процедуры, включая LOTC.

Ничего не говорилось и о том, что тот же закон всегда должен рассматриваться только в рамках одной и той же процедуры, обязательной на будущее, как представляется из утверждений заявителя. Каждый законопроект представляет собой инициативу, независимую от предыдущих или последующих инициатив, и каждый законопроект может иметь разный законодательный путь в силу разных возможностей, предусмотренных RCD.

Что касается второй ситуации, при которой может применяться Ст. 150 RCD, он не согласен с толкованием концепции простоты, включенной в иск. Простота должна быть связана с анализом внутренней структуры текста, является ли он понятным, доступным и простым. Текст считается сложным, только если для его понимания необходимо приложить интеллектуальные усилия выше среднего уровня. Отсылки истца на расплывчатость, неопределенность или двусмысленность новых нормативных актов могут быть в любом случае отнесены к правовой определенности, но не делают обжалуемые статьи сложными.

При анализе такой простоты мы должны настаивать на том, что это не означает, что рассматриваемый текст должен быть обширным, кратким или лаконичным, поскольку законопроект может быть кратким, но непонятным. Также неверно толкование заявителя о том, что сокращенная процедура может быть использована только для инициатив, которые не допускают поправок, а только одобрение или отклонение всего текста, и не может быть использована для инициатив конкретных положений, подлежащих частичным поправкам. В отличие от других нормативных актов Парламента (STC 27/2000 от 31 января), RCD в рамках сокращенной процедуры допускает внесение поправок, что несовместимо с утверждением о том, что такая процедура не может быть использована для внесения частичных законодательных изменений. И, наконец, окончательное и общее одобрение, требуемое Ст. 150.3 RCD, означает, что этот вид голосования, относящийся либо к первоначальному содержанию, либо к ранее представленным поправкам, проводится после голосования по поправкам в отношении всего итогового текста.

б) Адвокат Парламента также опроверг связь, представленную заявителем, между отсутствием консенсуса, достигнутого во время рассмотрения положения, и возможностью вмешательства Конституционного Суда для оценки неконституционности процедуры (STC 129/2013 от 4 июня, FJ 10). Консенсус не имеет никакого отношения к конституционности процедуры рассмотрения положения, также как не предусмотрено никакого требования о его применении. Также как не предусмотрено требование специального большинства для рассмотрения инициативы в рамках сокращенной процедуры (STC 238/2012). Соответственно, проверка, проведенная Конституционным Судом, имеет строго правовой, а не политический характер, поэтому нет никакой оценки наличия или отсутствия консенсуса при рассмотрении и принятии закона.

с) В иске не оспаривается заявление о срочности, сделанное Бюро Конгресса, поскольку Ст. 93 и 94 RCD не заявлены как нарушенные;

заявление лишь используется в качестве дополнительных аргументов в пользу применения сокращенной процедуры в отношении этой законодательной инициативы, чтобы настоять на более коротких сроках.

В любом случае адвокат Парламента заявляет в этом отношении, что необходимо разграничить, с одной стороны, более длительное рассмотрение, которое в принципе, более желательно, и по существу, которая влечет за собой претензию о неконституционности. Эта законный вариант процедуры (STC 119/2011 от 5 июля, FJ 11), предусмотренный в RCD (ст. 93).

d) Ни использование сокращенной процедуры, ни ее срочность не помешали депутатам провести обсуждение в надлежащем порядке. Каждая процедура уникальна; в противном случае, не имело бы никакого смысла установление разных процедур: обычной и специальной; выполнение задач в силу занимаемой должности не обязательно должно иметь одинаковое содержание, оно имеет разную формулировку в зависимости от характеристик каждой процедуры. Это не означает, что Конгресс препятствовал реализации прав и полномочий, присущих парламентскому представительству (ATC 118/1999 от 10 мая). Анализ рассмотрения проекта Органического закона доказывает обратное и лишь подтверждает, что депутаты могли адекватно выполнить свои задачи в силу занимаемой должности: процедура была реализована на двух пленарных обсуждениях, вначале, когда законопроект был принят к рассмотрению, и затем, когда он принимался; и все депутаты имели возможность внести поправки, которые они сочли необходимыми, итого три поправки ко всему альтернативному тексту и тридцать четыре к статьям, которые были одобрены в ходе голосования на пленарном заседании. Воля Парламента была сформирована должным образом, и нет никаких свидетельств того, что она была изменена в какой-то момент времени; по мнению Конституционного Суда, это ключевой вопрос, который необходимо выяснить для принятия решения о неконституционности (STC 136/2011, FJ 10); также как не были затронуты демократические принципы (Ст. 1 CE).

Защитник Парламента закончил свои состязательные бумаги обращением к Суду принять решение об отклонении иска о неконституционности.

8. Генеральный прокурор завершил этап подачи состязательных бумаг в письме, зарегистрированном Судом 9 марта 2016 года, краткое содержание которого представлено ниже.

A) Она начинается с рассмотрения природы Конституционного Суда, необходимости обеспечения исполнения его решений, эффек-

тивного выполнения его задачи в качестве высшего толкователя Конституции, и инструментов, предусмотренных для этой цели Конституцией и LOTC. В этом отношении она заявляет, что Суд является юрисдикционным органом, единственным в своем роде, а не политическим органом. Другой вопрос заключается в том, что его решения имеют политические последствия, но эти последствия не являются лишь результатом решений Конституционного Суда. Фактически именно в этом аспекте заблуждается заявитель: он ошибочно принимает политические последствия судебных решений за исключительно политические конфликты, не подлежащие конституционной проверке, при условии, что игроки используют предусмотренные процедурные механизмы. Другой вопрос, если политический конфликт выходит за эти рамки и затрагивает конституционные нормы через нарушение, вследствие чего он становится правовой коллизией с политическими последствиями; по факту эта сфера отдана юрисдикционным органам и, в частности, настоящему Суду, как высшему толкователю Конституции и гаранту ее эффективности.

Конституция не исключает возможность осуществления Судом полномочий по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда. Эта возможность была исключена в других правовых системах, но не в Испании. Соответственно, Конституция оставила возможности для того, что изложено в исполнительных распоряжениях к Конституции (Ст. 165 CE), так, как это сделано в Германии.

LOTС также включил в испанское законодательство конкретные правоприменительные действия со стороны Конституционного Суда, в дополнение к общим положениям Ст. 92.1 LOTC. Ранее в своей первоначальной версии LOTC предусматривал возможность использования стандартного инструмента правоприменения, т.е. принудительных штрафов (Ст. 95.4 LOTC), а также сроков, которые должны быть соблюдены в случае принятия правоприменительного решения в конфликтах юрисдикции (Ст. 72.3 LOTC).

Таким образом, Генеральный прокурор заявляет, что мы можем сделать вывод о том, что Конституция не запрещает Конституционному Суду осуществлять правоприменительные полномочия в отношении своих решений, поскольку они упоминаются в исполнительных распоряжениях, которые предусматривают общий принцип о том, что Суд с момента принятия решения будет по своему усмотрению определять способ исполнения этих решений и решать любые проблемы, связанные с их исполнением, без противоречия праву запрашивать содействие других государственных органов.

Далее делается ссылка на изменение, внесенное Органическим законом 6/2007 от 24 мая, в систему правоприменения, первоначально предусмотренную в ЛОТС, чтобы заявить, что задача настоящей реформы состоит в том, чтобы обеспечить эффективность Конституции и гарантировать исполнение решений Конституционного Суда в свете новых проблем, с которыми мы сейчас сталкиваемся (STC 198/2012 от 6 ноября, FJ 8). Общий принцип заключается в необходимости обеспечить исполнение судебных решений для гарантирования Ст. 24 СЕ, включая решения Конституционного Суда (АТС 1/2009 от 12 января, FJ 2). Соответственно, цель настоящей реформы ЛОТС заключается в защите права на исполнение решений Конституционного Суда, а это вопрос, который не может быть сведен только к наказанию.

Кроме того, в рамках конституционной испанской системы приостановка действия или отстранение автономного органа предусмотрены не только Ст. 155 СЕ. Так, например, Органический закон 4/1981 от 1 июня, при регулировании конституционных и исключительных обстоятельств применения Ст. 116 СЕ, уже отмечал, что в условиях чрезвычайного положения Правительство может приостановить работу и отстранить автономные органы и работников (Ст. 10). Совершенно очевидно, что фактические ситуации, когда применимы Ст. 116 и 155 СЕ, отличаются друг от друга, что, тем не менее, не означает, почему одни и те же меры могут быть приняты для замены или отстранения органов или государственных служащих, поскольку Национальное Правительство уполномочено на их принятие. Согласно теории заявителя, нам нужно будет признать, что исполнение решений Конституционного Суда – если для этого необходимо отстранение или замена органов или государственных служащих – будет устанавливаться исключительно Национальным Правительством, поскольку это единственная сторона, наделенная конституционными инструментами для выполнения этой задачи. По мнению Генерального прокурора, этот вывод неконституционный, поскольку он не предусмотрен Конституцией и вступает в противоречие с принципами автономии и независимости Конституционного Суда от других конституционных органов (Ст. 1.1 и 73 ЛОТС).

Одним словом, необходимо установить полномочия, позволяющие принимать и применять принудительные меры, предоставленные Конституционному Суду. А это основано на необходимости обеспечения исполнения его решений, другими словами, выполнения его задачи как гаранта Конституции, поэтому эти положения попадают под Ст. 161 и 165 СЕ и 1.1 ЛОТС.

В) Затем Генеральный прокурор делает отсылку на нормативные акты, определяющие масштабы конституционной проверки Конституционного Суда, в свете конкретных утверждений заявителя относительно фактических ситуаций, в которых возможно применение принудительных мер, на основании которых он заявляет об их полной неконституционности.

После цитирования критерия, закрепленного в SSTC 66/1985 от 23 мая (FJ 4) и 49/2008 от 9 апреля (FF JJ 3 и 4), он отмечает, что в иске не критикуется реформа в целом, а предпринимаются попытки определить ситуации, когда, по мнению заявителя, эти меры по отстранению или замене не будут применимы к нормативным актам в рамках конкретных конституционных процедур стороной, связанной такими нормативными документами. Однако Генеральный прокурор предупреждает, что это не относится к абстрактной конституционной проверке изменений LOTC (ATC 309/1987 от 12 марта, FJ 2). Вопрос, который сейчас рассматривается, относится к ситуациям, когда абстрактно, «независимо от возможного практического применения», принудительные меры, которые законодатель предоставил в распоряжение Конституционного Суда, являются закрепленными Конституцией инструментами, без противоречия другим имеющимся конституционным и законным механизмам, и могут ли они применяться на любом этапе таких конституционных разбирательств. При оценке их конкретного применения в каждом случае Суд будет принимать решение о целесообразности применения той или иной принудительной меры с учетом характера разбирательства и стороны, связанной решением. Но эта конкретная оценка выходит за рамки настоящего иска о неконституционности.

С) Генеральный прокурор не согласен с заявленным нарушением Ст. 23.1 СЕ, поскольку при рассмотрении законопроекта процедура была соблюдена.

Парламентская процедура, выбранная компетентным органом, была соблюдена, что опровергает «злоупотребление властью большинства», заявленное в иске. Роль – не злоупотребление – большинства, по сути, является основой демократии, в частности, в представительных органах, т.е. в Конгрессе депутатов и Сенате. Парламент принимает решение об использовании определенной процедуры в соответствии с Регламентом, выбирая окончательно из альтернатив, предложенных в парламентских положениях (STC 129/2013 от 4 июня, FJ 10). Таким образом, тот факт, что парламентское большинство навязывает свои решения для меньшинства в рамках того же законодательного Парламента, действуя в соответствии с этапами, закрепленными законом, не

является и не может быть отнесено к «злоупотреблению властью большинства».

В этом случае, не было никаких нормативных нарушений при рассмотрении законопроекта, лежащего в основе Органического закона 15/2015. Ст. 150 Регламента Конгресса депутатов (RCD), при определении условий использования сокращенной процедуры гласит, что «характер законопроекта, который принимается во внимание» не исключает какой-либо предмет из этой процедура, даже конституционную реформу (STC 238/2012 от 13 декабря; АТС 9/2012 от 13 января).

С другой стороны, необходимость «простоты формулировки» законопроекта относится к типу обычного текста, который в утвержденной формулировке не является сложным с технической точки зрения, длинным или тесно связанным по отношению к существенным положениям. Иными словами, текст не должен требовать какого-то специального содействия для полного понимания, с технической точки зрения, сферы его регулирования (STC 247/2000 от 15 ноября, FJ 5). В этом случае, несколько пунктов из четырех статей LOTC, измененных Органическим законом 15/2015, являются краткими, четкими и совершенно понятными в контексте формулировки и законодательной цели. Это обстоятельство, наряду с законным дискреционным правом Парламента принимать необходимую процедуру, без противоречия установленным правилам, позволяет сделать вывод о том, что процедура, предусмотренная в Ст. 150 RCD, была полностью оправданной с точки зрения закона.

Мы также не согласны с мнением заявителя, что сокращенная процедура не могла быть использована на том основании, что текст имел глубокое правовое и социальное воздействие, затрагивающее различные технические и политические критерии, а не общий консенсус. Эти обстоятельства не могут служить основанием или причиной, препятствующей применению Ст. 150 RCD (SSTC 238/2012; 219/2013 от 19 декабря). Концепция «простой формулировки», предусмотренная для рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры, по сути, будет зависеть от простоты и ясности текста. Эта характеристика обеспечивает его анализ и простую оценку содержания и может быть использована для ускорения законодательных процедур, независимо от политических или социальных последствий, которые может иметь будущий закон. Одним словом, тот факт, что мы имеем дело с кратким, четким и сжатым текстом, содержащим изменения, закрепленные Органическим законом 15/2015, является достаточным основанием для рассмотрения этого текста в рамках такой процедуры. Соответственно,

не произошло никаких изменений процесса принятия Парламентом решения, и, следовательно, не было никаких нарушений права политического участия, принадлежащего парламентским группам и гарантированного Ст. 23 СЕ.

В отношении рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры, Генеральный прокурор, основываясь на прецедентной практике, закрепленной в АТС 9/2012, подтверждает, что Ст. 93 RCD предоставляет руководящему органу Парламента дискреционные полномочия или критерий политической своевременности, которые могут быть использованы для принятия в конкретной ситуации решения о рассмотрении конкретного законопроекта в рамках такой процедуры. Таким образом, Бюро Парламента имело право использовать сокращенную процедуру, независимо от того факта, что альтернативная процедура, выбранная в данном случае, имела или не имела поддержку с другой правовой или политической точки зрения. Это заявление не препятствует защите прав парламентских групп или их членов, предоставленных им в рамках законодательной процедуры.

В свою очередь, тот факт, что рассмотрение законодательной инициативы, ставшей основой Органического закона 12/2015 и предусматривающей также внесение изменений в ЛОТС, осуществлялось в рамках обычной законодательной процедуры, лишь подтверждает свободу выбора конкретной парламентской процедуры для рассмотрения законопроекта, которая, в конечном счете, определяется по усмотрению органа, принимающего решение, если это не нарушает другие применимые нормы. Регламент Парламента, за исключением конкретных случаев, не требует использования одной и той же процедуры в заданном порядке, не говоря уже о том, что Парламент юридически не связан своей прецедентной базой, т.е. если ранее парламентское рассмотрение осуществлялось в рамках конкретной процедуры, выбранной из предусмотренных альтернатив, он вынужден использовать такую же процедуру.

Поскольку сокращенная процедура, по сути, не исключена из какой-либо нормативной сферы действия, и не было никаких нормативных нарушений в ходе ее утверждения или рассмотрения, то Ст. 23.1 СЕ не была нарушена в результате использования этой процедуры для рассмотрения законопроекта.

Д) Что касается заявленного несоответствия Конституции принудительных штрафов, предусмотренных в Ст. 92.4 а) ЛОТС, в формулировке, предусмотренной Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, Генеральный прокурор начинает изложение своей позиции с отсылки на

Отчет, представленный Советом по конституционным гарантиям, в котором он не рекомендовал Правительству *Generalitat* обжаловать статью.

i) Введение принудительных штрафов для обеспечения выполнения решений Суда уже было включено в первоначальную версию LOTC (Ст. 95.4), которые были разграничены с другими финансовыми санкциями (Ст. 95.3 LOTC). Увеличение размеров принудительных штрафов, установленных в Ст. 92.4 а) LOTC, не изменяет природу наказания, поскольку его цель осталась прежней, и введение таких штрафов ни в коем случае нельзя приравнивать к карательным полномочиям Государства. Конституционный Суд уже определенно выразил свою позицию в этом отношении, четко разграничив административное наказание и принудительные штрафы, и неприменимость принципа законности в отношении штрафов (STC 239/1988 от 14 декабря, FJ 2).

Кроме того, в сравнении с первоначальной формулировкой LOTC изменения, введенные Органическим законом 15/2015, обеспечивают более широкие гарантии в структуре и введении принудительных штрафов; действующий регламент более подробный и, соответственно, более безопасный, чем предыдущие правила.

Введение принудительных штрафов предусмотрено в четком контексте обязательства выполнять решения Суда и обеспечивать их эффективное исполнение. Пункт 4 Ст. 92 LOTC регулирует специальную процедуру до наложения штрафа, в рамках которой установлено, что если решения, принятые при исполнении юрисдикционных функций Суда, могут оказаться нарушенными, Суд (через организацию слушания) будет требовать, чтобы все институты, органы, государственные служащие или граждане, связанные решением, отчитались по вопросу в течение установленных сроков. Только в случае, если Суд установит полное или частичное невыполнение решения, он может принять обжалуемые меры, т.е. принудительный штраф в размере 3000 евро против органов, государственных служащих или граждан, не выполнивших решения Суда, с правом неоднократного применения штрафа до полного исполнения решений. Таким образом, в отличие от того, что заявлено в иске, штрафы применяются не в случае отсутствия процедуры. Также как они не вводятся на неограниченный срок или неоднократно; штрафы прекращаются, как только будет выполнено решение.

Совершенно очевидно, что принудительный штраф – это не наказание, поскольку его задача заключается не в том, чтобы наказать за нарушение нормы, а в том, чтобы обеспечить исполнение решения Су-

да. Мера направлена на то, чтобы предотвратить неисполнение решения Суда путем изменения поведения лица, ответственного за исполнение решения.

ii) Безусловно, размер принудительных штрафов был увеличен. Но это само по себе не противоречит Конституции, поскольку это законный выбор, сделанный законодателем в силу важности исполнения решений Конституционного Суда. На самом деле, речь идет не об исполнении административных или судебных решений, а об исполнении решений Конституционного Суда, которые в силу их важности относятся к нарушению Конституции, основного закона демократического государства Испании. Нежелание исполнять Конституцию означает, что должны быть разработаны меры для обеспечения ее эффективного исполнения, и это объясняет, почему экономический размер принудительных штрафов на самом деле оказывает сдерживающее действие для обеспечения этой эффективности.

Было бы неправильно считать, что Суд будет вводить эти штрафы непропорционально размеру личных активов. Пропорциональность применения достигается в случае, когда принудительный штраф полностью зависит от свободной воли лица, на которого направлена мера, которое может избежать штрафа, изменив свое поведение с учетом распоряжения Суда.

Для подтверждения своих аргументов о том, что принудительный штраф не имеет характера наказания, Генеральный прокурор ссылается на конституционную прецедентную практику, закрепленную в SSTC 48/2003 от 12 марта, FJ 9 и 132/2001 от 8 июня, FJ 3, относительно отмены карательной природы правовых мер, предусматривающих роспуск незаконных политических партий и приостановку действия лицензии такси.

Кроме того, введение принудительных штрафов также относится к юрисдикционным функциям Суда, поскольку, как и в случае обычных юрисдикционных распоряжений, представляет собой адекватные меры, направленные на обеспечение исполнения его решений.

iii) Согласно Генеральному прокурору заявленное нарушение принципа предвзятости или пропорциональности не получило полной оценки в иске и не имеет достаточной аргументации. Тем не менее, по этому вопросу он ссылается на более поздние рассуждения относительно пропорциональности мер по отстранению органов и государственных служащих.

Е) По мнению Генерального прокурора, эта мера по отстранению органов или государственных служащих, введенная для Админи-

страции, ответственной за нарушение, и предусмотренная новой формулировкой, закрепленной Ст. 1.3, Органического закона 15/2015 для Ст. 92.4 b) LOTC, не имеет карательной природы.

i) После отсылки на аргументы, приведенные в отношении карательной природы принудительных штрафов Ст. 92.4. а) LOTC, и конституционную прецедентную практику, включающую STC 48/2003, в частности, он считает, что обжалуемые меры не имеют карательного характера, поскольку они разработаны не для наказания за поведение с негативными последствиями, а для предупреждения неисполнения решения. Доказательством этого является срок, в течение которого действует мера, т.е. «в течение срока, необходимого для обеспечения соблюдения решения Суда»; ее также можно избежать, поскольку она может быть применена после того, как будет установлено, что ответственное лицо намеренно не исполняет решение, и подтверждения инцидента после заслушивания затронутых лиц. Мера может быть применена только в отношении органа или государственного служащего, ответственного за нарушение, и, следовательно, не может быть применена в отношении лиц, не связанных с невыполненным решением; наконец, Генеральный прокурор заявляет, что такая мера должна быть отменена, как только ответственное лицо изменит свое намерение не выполнять меры. Некарательная природа меры исключает последующее применение принципа законности, закрепленного в Ст. 25 СЕ.

В свою очередь, мера, по сути, является частью юрисдикционных полномочий Суда, поскольку она напрямую нацелена на защиту функции, вверенной Суду согласно Ст. 161.1 СЕ, как инструмент, который может понадобиться для обеспечения исполнения решений Суда в рамках его компетенции.

ii) После признания того факта, что этот аргумент не рассмотрен подробно в иске и упоминается очень кратко, он утверждает, что принудительные штрафы [Ст. 92.4 а) LOTC] и мера по отстранению органов или государственных служащих [Ст. 92.4 b) LOTC] соответствуют принципу пропорциональности и не применяются произвольно.

Конечно, мера отстранения может нарушить права Ст. 23 СЕ, принадлежащие органам или государственным служащим, имеющим право занимать должность, но это нарушение законно и соответствует Конституции. Далее Генеральный прокурор делает отсылку на требования принципа пропорциональности в применении этих мер, которые потенциально могут нарушить фундаментальное право, упоминая прецедентную практику, закрепленную в STC 50/1995 от 23 февраля, FJ 7, цитируя решения Европейского Суда по правам человека, чтобы зая-

вить, что согласно этой конституционной прецедентной практике так называемая оценка пропорциональности включает «проверку адекватности или целесообразности рассматриваемых мер (средства/цель), оценку их необходимости (отсутствие менее обременительной альтернативы) и оценку пропорциональности с учетом возможных последствий (оценка затронутых интересов с тем, чтобы определить, выгода больше, чем потери, или нет)».

Отметив, что в этом случае, относящемся к абстрактному контролю закона, задача Суда заключается в обеспечении законотворческой свободы законодателя относительно конфигурации (STC 60/2010 от 7 октября, FJ 7), Генеральный прокурор считает, что мера по отстранению органов или государственных служащих была принята в органическом законе и может быть использована для выполнения преследуемой цели, т.е. надлежащего соблюдения решений Конституционного Суда. На самом деле, мера устраняет препятствие в виде нежелания исполнять распоряжения Конституционного Суда, поскольку временное отстранение лица, закрепленного за организацией, которое намеренно препятствует исполнению юрисдикционного решения, позволяет обеспечить надлежащее исполнение решения. Кроме того, мера необходима в тех случаях, когда по юридическим или материальным причинам неисполнение решения Суда органом или государственным служащими, занимающими различные должности в организации, исключает возможность осуществления дальнейших согласованных мер. Она также соразмерна по сравнению с другими альтернативами, которые носят более ограничительный характер в отношении прав, таким как постоянное отстранение от должности или уголовные меры, которые, несомненно, представляют собой больше вмешательство, чем отстранение.

В отношении целесообразности меры Генеральный прокурор заявляет, что вполне уместно ожидать, что гипотетическое аннулирование Конституционным Судом решений, противоречащих его распоряжениям, не будет достаточной гарантией исполнения его решений, если орган или государственные служащие, ответственные за отмену аннулированного решения, не предпринимают необходимых действий и не обеспечивают его дальнейшее действие. Или в случае, когда требуется положительное действие органа или государственных служащих для восстановления правового порядка, а это не происходит. Все эти случаи находятся в рамках задачи Суда обеспечить исполнение своих решений в различных конституционных разбирательствах.

iii) Анализ меры отстранения с точки зрения критерия непроизвольности (Ст. 9.3 CE) является основой заявления Генерального про-

курора о том, что в этом случае отсутствует «видимое бесполезное использование принуждения в силу произвольного применения правила в нарушение фундаментальных принципов правосудия, присущих человеческому достоинству и верховенству закона» (СТС 55/1996 от 28 марта, FJ 8), а также «произвольные меры со стороны государства, которые не уважают человеческое достоинство» (СТС 55/1996, FJ 9) и, соответственно, фундаментальные права и свободы лица. В иске не обеспечено адекватное отражение конституционной прецедентной практики, представленной СТС 197/2014 от 4 декабря, согласно которой лицо, оценивающее самоуправство законодателя, должно подробно оценить его для подтверждения допущения о конституционности обжалуемого закона, как безапелляционного признания того, что закон «не подходит» или не обязательно является основой для этого.

F) В отношении принудительных мер по замене исполнителя, предусмотренных в Ст. 92.4 с) ЛОТС, в формулировке, закрепленной Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, Генеральный прокурор отмечает, что заявитель не заявляет об их неконституционности, как меры по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, он ставит под сомнение возможную замену мер, вверенную Национальному Правительству.

После анализа разных причин обжалования, он также отмечает, что принудительные меры ЛОТС одинаковы для всех разбирательств, поэтому утверждая их применение, Суд будет принимать во внимание природу и последствия каждого конституционного процесса, а также сторону, ответственную за исполнение решения. Иными словами, речь идет о проверке конституционности изменений в целом, а не об анализе каждого процесса и ситуации, когда могут или не могут применяться меры, т.е. о том, что выходит за рамки настоящего иска.

i) В отношении заявленного нарушения принципов беспристрастности и процедурного равенства сторон, Генеральный прокурор утверждает, что заявитель не предоставил никаких аргументов по существу. В любом случае он заявляет, что позиция Национального Правительства в конституционных процессах отличается в некоторой степени от позиции других сторон, что подтверждается его статусом конституционного органа, которым не наделены Автономные сообщества и их управляющие органы; в этом статусе Правительство назначает часть членов Конституционного Суда; оно вправе инициировать определенные конституционные процессы, в которых не участвуют Автономные сообщества (предварительная проверка конституционности международных договоров; обжалование Ст. 161.2 СЕ; рассмотрение

конфликтов юрисдикции; рассмотрение конфликтов между государственными конституционными органами); и, в конце концов, право подавать ходатайства об автоматической приостановке действия положений закона и нормативных актов более низкого уровня. Отличное положение Правительства, закрепленное Конституцией (Ст. 161 и 162) и ЛОТС, не нарушает принцип процедурного равенства. Кроме того, его конституционное положение, как правило, превалирует над Автономными сообществами для защиты конституционной системы, в соответствии с Ст. 116, 153 и 155 СЕ. Соответственно, с учетом природы принудительных мер по замене исполнителя, законодатель намеревался ограничить их применение к Национальному Правительству.

ii) В свою очередь, не Правительство по своему усмотрению принимает решение о замене ответственной стороны при принятии необходимых мер, а Конституционный Суд запрашивает содействие Правительства для обеспечения исполнения его решений. Применение мер не относится к компетенции Государства, а опирается на необходимость обеспечения исполнения решений Конституционного Суда; иными словами, Правительство будет действовать только по требованию Конституционного Суда и в порядке, определенном Судом, для приведения в исполнение его решений. Следовательно, применение мер основано на Ст. 161 и 165 СЕ и 1.1 ЛОТС.

Иск делает ту же ошибку, когда смешивает принудительные меры по замене исполнителя с механизмом контроля Автономных сообществ, не предусмотренным в Ст. 150, 153 и 155 СЕ. Эти принудительные меры, как показано, регулируются Ст. 161 и 165 СЕ и шагами, предпринятыми законодателем для приведения в исполнение решений Конституционного Суда. Эти меры ни в коем случае не являются механизмом контроля Автономных сообществ, а относятся к мерам по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда. Правительство не уполномочено осуществлять такой контроль, т.к. проверка исполнения решений будет осуществляться Конституционным Судом, в котором Правительство выполняет роль лишь сотрудничающей стороной. Наконец, именно Суд определяет порядок, в котором Правительство должно осуществлять замену исполнителя. Любое другое толкование будет противоречить независимости Конституционного Суда в отношении других конституционных органов.

Г) Наконец, в отношении обжалования Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, в формулировке, закрепленной для Ст. 92.5 ЛОТС, Генеральный прокурор, в первую очередь, делает отсылку на процедурную природу мер.

i) В этом отношении он заявляет, что их можно классифицировать только как меры, затрагивающие процедурные аспекты и их последствия в рамках особой конституционной юрисдикции.

Суд должен установить существование «обстоятельств особого конституционного значения» и утвердить конкретные меры. Таким образом, предварительная ситуация должна оцениваться Судом, и, как юрисдикционный орган, он единственный вправе принимать обоснованные меры. Такая проверка проводится Судом на этапе исполнения решений. Только Правительство вправе сообщить об инциденте.

Эта категория промежуточного решения не противоречит сути процедурного права, соответствующего конституционным принципам. По сути, возможность применения таких или аналогичных мер была подтверждена другими юрисдикционными распоряжениями (Ст. 135 LJCA). Таким образом, LOTC определяет форму такого вида промежуточных мер, скорректировав конституционный процесс и наделив Суд возможностью принимать «временные» меры, в свою очередь, гарантирующие обязательное исполнение принятых решений, в случаях, которые законодатель относит к случаям особой сложности или требующим особой юрисдикционной защиты.

Эти «обстоятельства особого конституционного значения» косвенно ссылаются на объем и сферу действия, которые в контексте конституционной целостности и применения Конституции могут возникнуть в случае, если Автономное сообщество, нормы или положения которого были временно приостановлены, будет пытаться нарушить свои обязательства по соблюдению судебных распоряжений, утверждающих такую приостановку. Соответственно, цель Ст. 92.5 LOTC заключается в обеспечении исполнения Конституции путем предупреждения ситуаций, когда решения юрисдикционного органа, отвечающего за охрану Конституции, будут зависеть от изменчивой позиции стороны, которая открыто, пользуясь статусом государственного органа, нарушает свою общую обязанность приводить в исполнение решения Конституционного Суда (Ст. 164 CE), подрывая при этом правовую эффективность и единство.

Несмотря на то, что принудительные меры могут быть приняты в рамках исполнения своих задач Судом согласно Ст. 92.5 LOTC, при наступлении обстоятельств особого конституционного значения верно и то, что только Правительство, являясь органом центральной Администрации, которому непосредственно Конституцией предоставлено право автоматически приостанавливать действие обжалуемой нормы, может принять такие меры с позиции заинтересованной процедурной

стороны. Тем не менее, эти обстоятельства должны получить предварительную оценку Суда, который будет решать вопрос об их существовании, а также принимать решение о целесообразности принятия запрашиваемых мер, утверждать такие меры, осуществлять контроль их исполнения и отзываться такие меры, если он сочтет это целесообразным с учетом имеющихся обстоятельств.

Процедурный характер мер, предусмотренных в Ст. 92.5 ЛОТС, соблюдающих фундаментальное право, закрепленное в Ст. 24 СЕ, также отражается в обязательном этапе, который должен наступить после принятия предварительных мер, заслушивания сторон и Прокурора и привести к утверждению, отмене или изменению принятых мер.

Таким образом, вышеизложенный порядок представляет собой судебную процедуру, примененную на этапе исполнения решений, и никоим образом не относится к исключительной прерогативе Правительства. Это процедурная мера, которая соответствует Конституции, поскольку юрисдикционный орган наделен полномочиями по принятию решений, гарантирующих исполнение его собственных решений.

ii) По мнению Генерального прокурора, Ст. 92.5 ЛОТС не вносит изменения в Конституцию, как заявляет другая сторона иска. Он считает, что это резервная мера, которая призвана гарантировать сдерживающее действие, предусмотренное в Ст. 161.2 СЕ. Необходимо обеспечить юридическую и обязательную силу любых промежуточных решений о приостановке действия, принятых в отношении автономных законов и положений. Как уже отмечалось, Суд должен удостовериться в существовании «обстоятельств особого конституционного значения» с учетом таких аспектов, как влияние автономных положений на конституционную систему, уровень и масштабы противоречия Конституции, потенциальное пренебрежение такими ценностями и принципами, заложенными в основу конституционной системы, как демократия, форма, принятая государством или Правительством, фундаментальные права человека и т.п. В этом отношении Генеральный прокурор делает отсылку на конституционную прецедентную практику, закрепленную в ААТС 156/2013 от 11 июля, и 182 и 186/2015 от 3 ноября.

Поэтому меры, предусмотренные в Ст. 92.5 ЛОТС, не противоречат Ст. 161.2 СЕ; скорее, они усиливают ее процедурную эффективность. Они не «вносят изменения» в Конституцию, расширяя прерогативу Правительства вводить временную приостановку действия обжалуемого автономного положения. Норма лишь предусматривает возможное возникновение инцидента несоблюдения решений, если неисполненное судебное решение официально установило согласно Ст.

161.2 CE приостановку действия или ее продление в отношении обжалуемой нормы. Иными словами, норма не изменяет правовую систему, предусмотренную в Ст. 161.2 CE; скорее, законодательные изменения были предусмотрены для более эффективного обеспечения исполнения судебных решений о временной приостановке действия положений и могут быть реализованы только в рамках конституционного процесса и после подтверждения Конституционным Судом, по собственной инициативе или по требованию Правительства, существования обстоятельств особого конституционного значения.

Генеральный прокурор закончил свои состязательные бумаги обращением к Суду принять решение об отклонении иска о неконституционности.

9. 5 декабря 2016 года Председатель Конституционного Суда, действуя в рамках полномочий, предоставленных ему Ст. 15 LOTC, назначил г-на Гонсале-Тревихано Санчеса в качестве судьи-докладчика по иску от неконституционности № 7466-2015, заменившего г-на Вальдеса Даль-Ре, который отказался от этой роли.

10. Согласно решению суда от 13 декабря 2016 года, было решено назначить обсуждение и голосование по настоящему Постановлению на 15 декабря 2016 года.

II. Основания

1. Правительство каталонского *Generalitat* обжалует посредством подачи настоящего ходатайства Органический закон 15/2015 от 16 октября о внесении изменений в Органический закон 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда (на испанском *Ley Org*) об исполнении решений Конституционного Суда для гарантирования верховенства закона, обвиняя его в неконституционности как по существу, так и процессуально. Заявленная процедурная неконституционность основывается на неадекватности законодательной процедуры, в рамках которой происходила разработка обжалуемого Закона, в силу несоблюдения требований Ст. 150 Регламента Конгресса депутатов (RCD), а именно использования сокращенной процедуры, сроков, которые дополнительно были уменьшены вдвое в результате заявленной срочности, условий для принятия решений Парламентом и, соответственно, нарушения права его членов на исполнение своих обязанностей, закрепленного в Ст. 23 CE.

Неконституционность по существу была заявлена относительно Статьи 1. 3, в новой формулировке, закрепленной для Ст. 92.4 а), б) и с) и 92.5 LOTC. По мнению заявителя, по причинам, изложенным выше в Предпосылках и которые будут более подробно проанализированы ниже при рассмотрении каждой статьи, Ст. 92.4 а) LOTC, наделяю-

шая Суд полномочиями вводить принудительные штрафы, нарушает Ст. 9.3, 25 и 165 СЕ, не определяя никаких параметров для определения размера штрафов или сроков, в течение которых они могут быть назначены повторно. В свою очередь, мера по отстранению органов или государственных служащих, закрепленная в Ст. 92.4 б) ЛОТС, противоречит Ст. 25 и 161.1 СЕ, вследствие несоблюдения принципа уголовной законности и нарушения рамок конституционной юрисдикции. Ст. 92.4 с) ЛОТС, которая предусматривает, что Суд может затребовать сотрудничество Национального Правительства для приведения в исполнение его решений, нарушает Ст. 137, 153, 161 и 165 СЕ, разрешая осуществление полномочий, вверенных Конституцией другим органам. И, наконец, Ст. 92.5 ЛОТС, наделяющая Суд полномочиями принимать необходимые меры для обеспечения соблюдения любых решений о приостановке действия обжалуемых положений, актов или мер, нарушает Ст. 161 и 165 СЕ, поскольку она предоставляет юрисдикционные полномочия, которые выходят за рамки указанных конституционных положений.

Адвокат Парламента, основываясь на аргументах, изложенных в Предпосылках выше, просит об отклонении иска в отношении заявленной процедурной неконституционности, которая лежит в основе ее состязательных бумаг. По ее мнению, парламентское рассмотрение обжалуемого закона соответствует нормативным положениям о применении сокращенных и срочных процедур, а права депутаты на участие в законодательном процессе не были нарушены или ограничены, поэтому нет никакого нарушения Ст. 23 СЕ.

В свою очередь, Генеральный прокурор, также основываясь на аргументах, изложенных в Предпосылках выше, соглашается с адвокатом Парламента относительно процедурной неконституционности, заявленной в иске, и просит об отклонении иска в отношении неконституционности по существу, заявленной в отношении новой формулировки, закрепленной Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, для Ст. 92.4. а), б) и с) и 92.5 ЛОТС, поскольку она не нарушает, по его мнению, конституционные статьи, на которые ссылается заявитель.

2. После определения предмета настоящего иска о неконституционности совершенно очевидно, что он обладает схожими чертами с иском о неконституционности, поданным Баскским Правительством против Органического закона 15/2015, по которому было принято STC 185/2016 от 3 ноября – хотя в данном случае Ст. 92.4 а) ЛОТС также обжалуется, поэтому в настоящем решении неизбежно и часто будут встречаться ссылки на прецедентную практику и цитаты заявлений,

сделанных в указанном Постановлении. Это схожие черты уже были установлены, когда Суд дал разрешение на рассмотрение иска. В соответствии с предложением, внесенным докладчиками по обоим ходатайствам, Суд счел целесообразным при организации обсуждений принять решение по иску Баскского Правительства до принятия решения по иску Правительства *Generalitat* несмотря на то, что иск Баскского Правительства был подан позднее, поскольку в первом иске в качестве первого и определяющего правового основания неконституционности, основанного на общем рассмотрении обжалуемых статей, была заявлена денатурализации модели конституционной юрисдикции, разработанной учредительной властью, в то время как каталонское Правительство в своем иске не использует такой общий подход и вместо этого фокусируется на конкретном обвинении против каждой обжалуемой статьи.

Чтобы увязать изменения ЛОТС, предусмотренные Органическим законом 15/2015, и конкретные обжалуемые статьи, следует обратить внимание на то, что преамбула последнего определяет в качестве одного из основных компонентов юрисдикционных функций, «существование достаточных инструментов для обеспечения исполнения решений, принятых для выполнения такой функции», которая также является «неотъемлемым компонентом верховенства закона». Цель изменений заключается в том, чтобы ввести «по конституционным вопросам инструменты правоприменения, расширяющие полномочия Суда», который действует как высший толкователь и гарант Конституции, выполняя свои юрисдикционные обязанности, «имея в распоряжении права для гарантирования эффективного исполнения своих решений». Законодатель в преамбуле закона заявил о достаточности общих принципов правоприменения, содержащихся до настоящего времени в ЛОТС, применяющих «необходимые инструменты» для фактического обеспечения эффективности таких решений, «для преодоления новых ситуаций, которые пытаются избежать от их исполнения».

Для целей настоящего конституционного процесса обжалуемый Закон в новой формулировке, закрепленной для Ст. 92.4 ЛОТС, из которой обжалуются пункты а), b) и с), предусматривает особые правила, действующие в случае нарушения решений Конституционного Суда. В этом случае «если установлено, что решение, принятое в рамках его юрисдикции, может быть не выполнено, Суд, в рамках исполнения своих задач или по требованию сторон иска, по которому было принято решение, потребует, чтобы институты, органы, государственные служащие или граждане, связанные решением, отчитались по вопросу в

течение установленных сроков». После получения такого отчета или по истечении предоставленного срока, «если Суд установит полное или частичное невыполнение решения, он может принять следующие меры: а) наложить принудительный штраф в размере от 3000 до 30000 евро против органов, государственных служащих или граждан, не выполнивших решения Суда, с правом неоднократно применения штрафа до полного исполнения решений; б) Отстранить органы или государственных служащих нарушающей Администрации на срок, необходимый для обеспечения исполнения решений Суда; в) подмененное правоприменение решений, принятых в ходе конституционного разбирательства. В этом случае Суд может потребовать содействия национального Правительства, чтобы принять в порядке, определенном Судом, необходимые меры для обеспечения исполнения его решений; г) Получить заявление от затронутых граждан с тем, чтобы определить любую потенциальную уголовную ответственность».

И, наконец, новая Ст. 92.5 LOTC, также обжалуемая в ходе настоящего процесса, предусматривает, что «для обеспечения исполнения решений о приостановке действия обжалуемых положений, актов или мер, в обстоятельствах особого конституционного значения, Суд, в рамках исполнения своих задач или по требованию национального Правительства, будет принимать необходимые меры для обеспечения их надлежащего исполнения без заслушивания сторон.

Это же решение предусматривает заслушивание сторон и Прокуратуры в течение трех дней, после которого Суд примет решение об отмене, подтверждении или изменении ранее одобренных мер».

3. Перед тем, как рассмотреть вопросы, затронутые в настоящем иске, мы сделаем отсылку, как делали это в STC 185/2016 (FJ 3), воспроизводящем прецедентную практику SSTC 49/2008 от 9 апреля (FFJJ 3 и 4) и 118/2016 от 23 июня (FFJJ 1 и 3), к объему конституционной проверки Органического закона Конституционного Суда.

Законодатель настоящего Закона «пользуется свободой конфигурации, которая не только определяется принципом демократии, но и защищена различными оговорками в пользу органических законов, предусмотренных в Конституции [Ст. 161.1.d), 162.2 и 165 CE]», содержание которых, как мы отметили в STC 66/1985 от 23 мая (FJ 4), может свободно определяться законодателем. Вполне логично, что эта свобода, в силу принципа конституционного верховенства (Ст. 9.1 CE), «не является абсолютной и имеет существенные и формальные ограничения, которые определяются не только этими оговорками и другими статьями Главы IX Конституции, но и систематическим толкованием

всей Конституции». Соответственно, «при условии уважения конституционных положений и независимости и задачи Суда [законодатель] вправе вносить любые изменения и дополнения, которые сочтет необходимыми, без обязанности ограничиваться только теми, которые совершенно необходимы для предупреждения неконституционности или обеспечения достижения конституционных целей « [STC 49/2008, FJ 3; а также STC 118/2016, FJ 3 а)].

Здесь следует отметить, что Суд ссылаясь на свободу конфигурации законодателя в отношении других конституционных органов, как это недавно было сделано с Генеральным советом судебной власти (STC 191/2016 от 15 ноября); при подтверждении такой свободы мы отметили, что Ст. 122 Конституции «регулирует работу этого конституционного органа достаточно бессистемно, поэтому не все его характеристики или компоненты могут быть установлены из такой частичной структуризации в Конституции» [FJ 3 B)]. Наконец, в качестве более общего заявления настоящего Постановления, «ни при каких обстоятельствах можно утверждать, что структура конституционных органов, закрепленная Конституцией, всегда исчерпывающая во всех отношениях и, как таковая, исключает любые отклонения конфигурации и интеграцию в силу действия нижестоящих норм» [FJ 8 D)].

Законодатель должен соблюдать практические и формальные ограничения Конституции, а Конституционный Суд, как ее высший толкователь, должен проверять их соблюдение. В противном случае, «не только вопросы возникнут за рамками конституционного контроля, но и Суд также будет выходить за рамки верховенства Конституции, т.е. юрисдикции Суда». Соответственно, «переход в распоряжение законодателя органических законов характеристик [конституционной модели, находящейся в рамках нашей юрисдикции] и отказ от его контроля не будет на практике отражать цель учредительной власти создать орган, контролирующий конституционность, с широкими полномочиями и обеспечить его эффективность». Тот факт, что Конституционный Суд связан вдвойне Конституцией и Органическим законом, «не следует толковать как препятствие для проведения проверки конституционности нашего регулирующего закона, поскольку это будет означать отрицание принципа конституционного верховенства на стадии разработки Закона, т.е. в отношении законодателя» [STC 49/2008, FJ 3; прецедентная практика воспроизведена в STC 185 /2016, FJ 3 b)].

Что касается масштаба этой проверки, мы должны «увеличить институциональные и функциональные соображения, всегда присущие контролю нашего демократического законодателя»; в первую очередь,

совершенно очевидно, «что наша проверка имеет только конституционный, а не политический характер и не связана со своевременностью или техническим качеством»; мы должны рассмотреть дело «абстрактно и, соответственно, независимо от потенциального практического применения конкретных обжалуемых статей и конституционных норм и принципов, включенных в этот контрольный параметр в каждом случае». Во-вторых, «мы не можем игнорировать тот факт, что предпосылка конституционности является высшим приоритетом при реализации этого контроля; заявитель должен не только воспользоваться полномочием, но и указать основания заявленной неконституционности и сотрудничать с конституционными органами». В-третьих, «законодатель должен не только выполнять Конституцию; он также наделен Конституцией правом принимать любые меры, которые в рамках сценария политического плюрализма не выходят за рамки, предусмотренные Конституцией» [SSTC 49/2008, FJ 4; 118/2016, FJ 1; and 185/2016, FJ 3 b)].

Наконец, в отношении проверки в рамках этого процесса и как мы указали в STC 191/2016, «проверка конституционности закона, выполненная настоящим Судом, охватывает признание и уважение широких границ свободы конфигурации, которой наделен законодатель для выполнения его политических задач, которые [...] ранее не были предусмотрены Конституцией раз и навсегда, так как единственное, что осталось сделать бы после этого, так это реализация предварительного плана (STC 11/1981 от 8 апреля, FJ 7)». В настоящем Постановлении мы продолжили утверждать, как базовый принцип толкования Конституции, «что законодатель не исполняет Конституцию, а свободно принимает законы в рамках предусмотренных полномочий [...]; очевидно можно говорить о том, что при проверке закона Суд не будет действовать как законодатель [...], ограничивая свою свободу принятия до предела, который не определен однозначно Конституцией». Законодатель подчиняется только тем ограничениям, которые определены Конституцией, поэтому, как мы определили тогда и повторяем теперь, «можно сказать, что закон связан Конституцией в негативном порядке, исключая конституционные нарушения, но не утверждая единую конфигурацию Суда, завершленную во всех аспектах» [FJ 3 B)].

Вышеизложенное является и было нашей прецедентной практикой в отношении масштаба проверки конституционности, которая должна быть проведена Судом в отношении своего органического закона. Соответственно, как высший толкователь Конституции, Суд должен проверить соблюдение законодателем органических законов конституционных пределов, которые определяют его задачу и функции.

Наша оценка должна начинаться с заявленных оснований процедурной неконституционности, поскольку обжалуется весь Органический закон 15/2015, и он соответственно может быть затронуты.

Адвокаты Правительства Каталонии считают, что в силу нарушения требований, предусмотренных в Ст. 150 RCD для использования сокращенной процедуры, рассмотрение законопроекта в таком порядке определяет его формальную неконституционность, а также нарушение фундаментального права депутатов на выполнение своих задач в силу занимаемой должности, гарантированного Ст. 23 СЕ. Поэтому такая парламентская процедура исключит неотъемлемую природу законодательной инициативы – нормы особого конституционного значения и тексты, для которых имеются альтернативы, а не просто одобрение или отклонение. Кроме того, нарушение права депутатов на участие еще более усугубилось объявлением срочности, сокращением вдвое сроков, которые и так были короткими. После объявления отсутствия консенсуса между парламентскими группами, адвокаты Правительства Каталонии в качестве непосредственного прецедента в отношении использования сокращенной процедуры ссылаются на рассмотрение в ходе обычной процедуры законодательной инициативы, принятой как Органический закон 12/2015 от 22 сентября, а также на изменение Органического закона 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда, когда депутатам был представлен доклад Государственного совета, в отличие от рассматриваемого случая.

С другой стороны, адвокат Парламента считает, что решение об использовании сокращенной процедуры было принято надлежащим образом компетентными органами согласно положениям Регламента Парламента. Оценка «природы» законопроекта является открытой концепцией, предоставляющей парламентским органам более широкое толкование, но никоим образом не исключает использование сокращенной процедуры на основе особого значения закона. В свою очередь, концепция «простоты формулировки» включает анализ внутренней структуры текста – является ли он всеобъемлющим, понятным и простым в структурном плане, как в данном случае – и совершенно не зависит от правовых последствий. Адвокат Парламента также не согласен с утверждением, что объявление срочности, в связи с которым не было заявлено никаких нарушений RCD, ведет к неконституционности, поскольку это законный процедурный вариант. Одним словом, включает она, возможности депутатов участвовать в процессе принятия закона не были ограничены, поскольку использованный порядок был предусмотрен регламентом, без нарушения Ст. 23.2 СЕ.

Генеральный прокурор также требует отклонить эти основания неконституционности при отсутствии нормативных нарушений в процессе рассмотрения и принятия закона. Нет установленных тем, которые не могут быть рассмотрены в рамках сокращенной процедуры. В свою очередь, «простота формулировки» законодательного текста, предусмотренная в Ст. 150 RCD, ссылается на нормативные тексты, как в данном случае, которые не являются сложными с технической точки зрения, длинными или тесно связанными по отношению к существенным положениям. В отношении объявления срочности Бюро Парламента вправе принимать такое решение, которое не препятствует реализации парламентскими группами или их членами своих прав, которыми они наделены в рамках законодательной процедуры. Одним словом, Генеральный прокурор считает, что поскольку в отношении рассмотрения законопроекта не были выявлены какие-либо нормативные нарушения, то нарушения Ст. 23 CE отсутствуют.

Эти первые основания неконституционности аналогичны процедурным недостаткам, которые были заявлены в отношении обжалуемого Закона в иске о неконституционности, по которому было принято STC 185/2016 от 3 ноября (FF JJ 4 и 5), с обоснованием и заявлениями, которые применимы и должны быть упомянуты в данном случае.

При определении четких границ масштаба этих оснований неконституционности мы хотели бы отметить, что адвокаты *Generalitat* Каталонии не ставят под сомнение рассмотрение законопроекта в рамках сокращенной процедуры, или тот факт, что объявление срочности было предложено и утверждено компетентными сторонами и органами – как в данном случае – или что в ходе законодательной процедуры были проигнорированы какие-то этапы или депутаты, или парламентские группы были лишены своих законных прав. Основания неконституционности основаны на том факте, что, по их мнению, не было соблюдено ни одно из требований, предусмотренных в Ст. 150 RCD для рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры.

В указанном STC 185/2016, подтверждающем предыдущую конституционную прецедентную практику, было заявлено, что «несмотря на то, что в Ст. 28.1 LOTC парламентский регламент не отнесен к нормам, в случае нарушения которых закон может стать неконституционным, очевидно, что в силу нерушимости таких процедурных законов перед действиями законодателя и, прежде всего, в силу их инструментальной природы в отношении наивысшей ценности испанского права – политического плюрализма (Ст. 1.1 CE) – несоблюдение статей, регулирующих законодательный процесс, может сделать закон некон-

ституционным, если этот контроль существенно затрагивает процесс принятия решений в Парламенте» [FJ 5 b); цитата SSTC 99/1987 от 11 июня, FJ 1 a), и 103/2008 от 11 сентября, FJ 5].

Тем не менее, мы отметили тогда, что эта прецедентная практика должны быть совместимы с конституционной прецедентной практикой, согласно которой «парламентская автономия, гарантированная Конституцией (Ст. 72 CE), и сама природа Ст. 23.2 CE, как права выбора правовой конфигурации, также означает, что необходимо предоставить Парламенту – и его руководящим органам, в частности – свободу применения при толковании парламентской законности, которую настоящий Суд не может игнорировать». В частности, в отношении парламентских решений, касающихся сокращения этапов и сроков законодательной процедуры – либо в результате объявления срочности, либо использования сокращенной процедуры, либо существования исключительных обстоятельств, или просто в силу несоблюдения сроков, установленных в регламенте. Мы тогда отметили, что Суд постановил, что: «(i) в Конституции не закреплена сокращенная законодательная процедура для рассмотрения нормативных законопроектов, которые имеют срочный характер, кроме срока для рассмотрения Сенатом проектов, объявленных срочными по решению национального Правительства или Конгресса депутатов (Ст. 90.3 CE), поэтому регулирование этой нормы осуществляется регламентом Парламента [STC 136/2011 от 13 сентября, FJ 10 e)]; (ii) более короткий срок для рассмотрения проекта не лишает Парламент его законодательной функции, поскольку речь идет о сокращении сроков и отсутствии необходимости нарушать конституционные принципы, лежащие в основе законодательного процесса, в рамках которого орган принимает решение (STC 234/2000 от 3 октября, FJ 13); (iii) решение такого характера должно применяться таким образом, чтобы в равной степени повлиять на все политические силы, представленные в Парламенте, исключив неравное или дискриминационное отношение (ATC 35/2001 от 23 февраля, FJ 5); и (iv) такой сокращенный срок может стать конституционным, только если его продолжительность позволяет существенно изменить процесс принятия решений в Парламенте, соответственно затрагивая его представительную функцию, присущую парламентскому уставу [SSTC 136/2011 от 13 сентября, FJ 10 e); и 44/2015 от 5 марта, FJ 2]» (STC 143/2016 от 19 сентября, FJ 3).

Ст. 150 RCD, в качестве условий для рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры, предусматривает ситуацию, когда этого требует «характер» законопроекта, или когда это возможно в силу

«простоты формулировки». Оба условия определены «в пунктах или открытых концепциях, предоставляющих органам Парламента широкую свободу толкования в их применении. Соответственно, решение о целесообразности процедуры и существовании простоты нормативного текста или иных характеристик, являющихся основанием для парламентского рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры, принимает Пленарное заседание Конгресса депутатов, по предложению Бюро Парламента, после заслушивания спикеров (STC 238/2012 от 13 декабря, FJ 4). В этом случае Пленарное заседание Конгресса депутатов большинством голосов приняло решение о рассмотрении сокращенной процедуры, заявив, таким образом, о наличии, как минимум, одного из условий, определенных Регламентом Парламента для использования такой парламентской процедуры» [STC 185/2016, FJ 5 d)].

В контексте контроля таких парламентских решений, как это было в указанном STC 185/2016, мы должны отклонить заявленное нарушение Ст. 150 RCD, «поскольку Суд не вправе, в силу необходимости соблюдения автономии Парламента в его внутренних процедурах (STC 49/2008, FJ 15), заменять волю и решение о своевременности Бюро Конгресса депутатов путем предложения рассмотрения законопроекта в рамках сокращенной процедуры, или решения Пленарного заседания. По сути, особое конституционное значение нормативного текста в контексте указанной статьи не противоречит его рассмотрению в рамках сокращенной процедуры или достаточно для того [...] чтобы исключить использование данной парламентской процедуры, от применения которых не освобождены никакие вопросы, в том числе конституционные изменения (STC 238/2012, FJ 4, воспроизводящий прецедентную практику ATC 9/2012 от 13 января)» [там же].

Кроме того, не будет нарушением считать, что простая формулировка законопроекта, которая также не зависит от его содержания или конституционного значения, или существования разных технических и политических критериев, «может оправдать в этом случае – как мы указывали в аргументах в STC 185/2016 – рассмотрение законопроекта в рамках сокращенной процедуры на основе его структуры, содержания и формулировок. Конечно, законопроект включает одну статью с четырьмя пунктами и заключительное положение, которые вносят изменения или частично переформулируют четыре статьи LOTC, структуры и формулировки которых с точки зрения стороннего наблюдателя (ATC 141/2016 от 19 июля FJ 6) понятны, просты и доступны, без противоречия регулированию вопроса огромного конституционного значения» (там же).

Нет также никаких нормативных требований, предусматривающих, что Конгресс депутатов должен следовать своим прецедентам в отношении принятия решений о процедурах рассмотрения законодательных инициатив, т.е. что предлагаемые поправки к тому же закону должны рассматриваться в рамках той же парламентской процедуры, что и оригинальный закон, как утверждает заявитель. Здесь имеет значение свобода Парламента выбирать процедуру из вариантов, предложенных в его Регламенте. Кроме того, законопроекты, представленные Парламентом, в отличие от законопроектов [*«projectos de ley»*], не требуют составления предварительных отчетов, поэтому отчет от Государственного совета не требуется.

Касательно объявления срочности, предполагаемые нарушения положений Регламента Парламента (Ст. 93 и 94 RCD), регулирующих данный вопрос, отсутствуют; объявление используется в качестве дополнительного аргумента нецелесообразности использования сокращенной процедуры для рассмотрения законопроекта, с последующим сокращением сроков.

Объявление срочности, одобренное компетентным органом по предложению одной из сторон, уполномоченных выдвигать такое предложение, – это законная возможность процедуры, которая, по сути, не влечет за собой неконституционность законодательного процесса, поскольку более короткие сроки рассмотрения законодательной инициативы в результате такого объявления «не обязательно нарушают конституционные принципы, лежащие в основе законодательного процесса в контексте принятия решений органом» (STC 234/2000, FJ 13; эта прецедентная практика вновь заявлена в ATC 9/2012, FJ 4). В этом случае, адвокаты Правительства *Generalitat* не указывают и не подтверждают, что более короткие сроки рассмотрения привели к нарушению или ограничению прав депутатов и парламентских групп, к которым они принадлежат в рамках законодательного процесса, затрагивающих саму суть выполнения их *должностных обязанностей*; а также что такое сокращение сроков существенно не изменило процесс принятия решений Парламентом (STC 143/2016 от 19 сентября, FF JJ 3 и 6).

Наконец, «отсутствие консенсуса между парламентскими группами относительно рассмотрения законопроекта также не влияет на его конституционность» [STC 185/2016, FJ 5 c)], поскольку решения были одобрены компетентными органами по предложению сторон или органов, уполномоченных выдвигать такое предложение, и при поддержке большинства, предусмотренного в регламенте, – момент, который не

оспаривается *адвокатами Generalitat*. Политический консенсус, касающийся законопроекта, не связан с соблюдением требований, позволяющим рассматривать его в рамках сокращенной процедуры (STC 129/2013 от 4 июня, FJ 9) и при объявлении срочности. Иными словами, решение об использовании этих парламентских процедур принимается простым большинством, а не единогласно или квалифицированным большинством, как предусмотрено положениями Ст. 79 СЕ и толкованием Суда положения о большинстве, закрепленных Конституцией, которое признает, что правила, касающиеся парламентских процедур, определяются простым большинством; квалифицированное большинство предусмотрено в качестве исключения для формирования большего консенсуса и, следовательно, более эффективной защиты прав и интересов меньшинств или достижения других обоснованных целей (SSTC 179/1989 от 2 ноября, FJ 7; и 238/2012, FJ 4).

В дополнение к вышеуказанному, заявленное нарушение Ст. 23 СЕ следует отклонить, и, соответственно, процедурную неконституционность обжалуемого Закона.

Для рассмотрения оснований неконституционности по существу, которая приписывается Ст. 92.4 а), b) и с) 92.5 LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015, нам следует, прежде всего, обратиться к прецедентной практике, закрепленной в STC 185/2016, об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда.

Мы отметили в этом Постановлении в отношении модели конституционной юрисдикции, закрепленной в Конституции, после подтверждения структуры Конституционного Суда как юрисдикционного органа, который наделен конституционными юрисдикционными полномочиями, что «учредительная власть не намеревалась создавать закрытую модель [...], статичную и замороженную во времени, и несовместимую с эволюционной природой Закона; скорее, она передала законодателю окончательное решение в органическом законе», этого достаточно для того, чтобы «ссылаться на Ст. 161.1.d), 162.2 и 165 СЕ для подтверждения того, что законодатель органических законов наделен широкой свободой по определению их последующей структуры [STC 118/2016, FJ 4 d)]» (FJ 8).

Этот открытый или не замороженный характер модели конституционной юрисдикции, разработанной учредительной властью, фактически закреплен для каждого определяющего компонента; также показательной является оговорка для органических законов, предусмотренная в Ст. 165 СЕ, «сфера действия и всесторонний характер которых мы определили в проявлении тесной взаимосвязи между Консти-

туцией и органическим законом Конституционного Суда». В этом отношении, ссылаясь на предыдущую конституционную прецедентную практику [SSTC 49/2008, FF JJ 3 и 16; и 118/2016, FJ 4 d)], мы отметили, что «термины, используемые для формулировки этой конкретной оговорки [...], широкий круг вопросов [...], заключение Главы IX и тот факт, что они предусмотрены для такого органа, как Конституционный Суд, все свидетельствует о том, что она была призвана обеспечить завершенность, поэтому ее ограничительное толкование будет исключено» (*там же*).

В свою очередь, тот факт, что Конституция не содержит положения об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда, не может толковаться – как мы отметили – «как лишение Конституционного Суда полномочий обеспечить исполнение своих решений». По сути, «Конституционный Суд был определен в Конституции как истинный юрисдикционный суд, обладающий исключительными конституционными юрисдикционными полномочиями. Соответственно, в качестве неотъемлемого элемента задачи по отправлению конституционного правосудия, Суд фактически обладает одним из полномочий, связанных с этой юрисдикцией, т.е. обеспечением исполнения своих решений, поскольку судья должен быть наделен полномочиями по выполнению его решений». Мы закончили изложение аргументов комментарием о том, что «[в противном случае] Суд будет лишен одной из неотъемлемых характеристик данной юрисдикционной функции и, соответственно, необходимых полномочий для гарантирования верховенства Конституции (Ст. 9.1 СЕ), в качестве ее высшего толкователя и гаранта (Ст. 1.1 LOTC)» (FJ 9).

Порядок обеспечения исполнения решений Конституционного Суда, и меры и инструменты, предоставленные ему для обеспечения исполнения и эффективности его решений, – это вопросы, которые «учредительная власть оставила на усмотрение законодателя, принимающего органический закон Конституционного Суда, Ст. 165 СЕ». Соответственно, «регулирование обеспечения исполнения решений относится к вопросам, охваченным оговоркой, сделанной в пользу органических законов согласно Ст. 165 СЕ» (*там же*).

Переходя от общего к более конкретному, и оставив в стороне ображения, изложенные ниже относительно конкретных мер или их аспектов, обжалуемых заявителем, настоящим мы также заявляем, что принудительные меры «представляют собой [...] инструменты или полномочия, предоставленные Суду законодателем для обеспечения надлежащего и эффективного исполнения его постановлений и других реше-

ний, обязательных для всех государственных органов, включая суды, образованные законом (АТС 170/2016 от 6 октября, FJ 2). Преследуемая цель [...] имеет законные конституционные основания, а именно: «гарантировать институциональную позицию Конституционного Суда и эффективность его решений, защитив объем его юрисдикции от последующего вмешательства государственного органа, которое может нанести ущерб (*там же*), иными словами, защищать верховенство Конституции, которой подчиняются все государственные органы (Ст. 9.1 СЕ), исходя из которого Суд является ее высшим толкователем и гарантом при выполнении юрисдикционной функции» [FJ 10 а)].

Первое из оснований неконституционности по существу, использованное Правительством *Generalitat* для оправдания своих действий, направлено против статьи 1.3 Органического закона 15/2015, закрепившей формулировку для Ст. 92.4. а) LOTC, которая предусматривает, что Конституционный Суд может наложить принудительный штраф в размере от 3000 до 30000 евро против органов, государственных служащих или граждан, не выполнивших решения Суда, с правом неоднократного применения штрафа до полного исполнения решений. По мнению заявителя, статья нарушает принципы правовой определенности (Ст. 9.3 СЕ) и законности в вопросах наложения наказания (Ст. 25.1 СЕ), поскольку предусмотренные принудительные штрафы в силу их чрезмерного и непропорционального размера включают элемент наказания или пресечения в результате предварительной негативной оценки неисполнения решения Конституционного Суда (Ст. 164 СЕ и 87 LOTC). Законодатель в нарушение неотъемлемых гарантий, которые должны быть предусмотрены любыми положениями о наказании, не определил параметры для определения размера штрафов и сроков, поэтому статья лишена конституционной определенности и предсказуемости, ожидаемых от такого вида норм.

Генеральный прокурор просит об отклонении этих оснований неконституционности. Он считает, что размер принудительных штрафов, определенный в Ст. 92.4 а) LOTC, не изменяет характер мер, поскольку их цель остается прежней: не применение наказания за нарушение нормы, а обеспечение исполнения решения Конституционного Суда путем изменения поведения лица, противодействующего его исполнению. Эти штрафы не являются проявлением карательных полномочий Государства, поэтому отсутствие такого санкционного воздействия обозначает отсутствие нарушений Ст. 25 СЕ. Отметив, что LOTC регулирует *специальную* процедуру применения таких штрафов, и что законодатель вправе увеличивать их размер, он заявляет, что эта мера

не оторвана от юрисдикционных обязанностей Суда, поскольку она является адекватным инструментом для обеспечения исполнения его решений.

Поскольку первоначальная редакция LOTC предусматривает полномочия Конституционного Суда по ведению принудительных штрафов «в отношении лица с или без государственных полномочий, не выполнившего требования Суда в установленные сроки, с правом неоднократного применения штрафа до полного исполнения решений без противоречия любой другой ответственности, которая может возникнуть» (Ст. 95.4 LOTC). Размер штрафов был установлен в Органическом законе 6/2007 от 24 мая от 600 до 3000 €. Органический закон 15/2015, регулируя порядок приведения в исполнение решений Конституционного Суда более полно, чтобы предусмотреть «достаточные меры для обеспечения исполнения решений, принятых в рамках его юрисдикции», как указано в преамбуле, включает принудительные штрафы в перечень мер, которые могут быть приняты в случае неисполнения его решений в форме, которая, по сути, аналогична форме, предусмотренной в предыдущей формулировке LOTC (см. ATC 170/2016 от 6 октября, FJ 2), хотя размер их установлен от 3000 до 30000 евро.

В основе обжалования Правительством *Generalitat* статьи о применении мер наказания – по его мнению – представленных принудительными штрафами, предусмотренными в новой формулировке Ст. 92.4 а) LOTC, лежит нарушение принципа законности в вопросах применения наказания (Ст. 25 CE), который в данном случае включает принцип правовой определенности (Ст. 9.3 CE); их нарушение заявлено на основании отсутствия законодательно утвержденного критерия для определения размера штрафа и сроков его неоднократного применения.

Гарантии, которые согласно Конституции должны предусматривать карательные меры – давайте вспомним STC 185/2016 (FJ 13) – в соответствии с конституционной прецедентной практикой, не просто требуются от актов, ограничивающих права (SSTC 34/2003 от 25 февраля, FJ 2; 181/2014 от 6 ноября, FJ 5). На самом деле, Суд заявил в отношении принципа уголовной законности, что «положения Ст. 25 CE не применимы к вопросам, не связанным с уголовным и административным правонарушением; они не могут применяться по аналогии [...] к разным ситуациям или актам, которые, хотя и ограничивают права, не являются реализацией Государством права наказания или не имеют настоящих карательных последствий» (STC 48/2003 от 12 марта, FJ 9).

Для целей рассматриваемого дела STC 185/2016 обобщает конституционную прецедентную практику в формулировке, приведенной ниже:

«[...] для определения вопроса, имеют ли юридические последствия карательных характер, первоочередное значение будет иметь функция, которая выполняется в рамках правовой системы. Соответственно, если функция носит репрессивный характер и ограничивает права в результате правонарушения, будет сделан вывод о то, что по существу это наказание или санкция; но если вместо пресечения будут другие обоснованные цели, никакое наказание не будет существовать, независимо от того, насколько обременительными будут последствия. Таким образом, мы исключили карательную функцию, когда обжалуемые меры были направлены на предоставление услуги или выполнение конкретного обязательства (STC 239/1988 от 14 декабря, FJ 2), осуществлялись для применения закона компетентной Администрацией (STC 181/1990 от 14 ноября, FJ 4) или, в конечном итоге, были направлены лишь на восстановление нарушенной законности (STC 119/1991 от 3 июня, FJ 3). Поэтому недостаточно лишь стремиться принудить к исполнению законной обязанности [...] или восстановить нарушенную законность против стороны, действующей без соблюдения условий, предусмотренных законом для осуществления какой-либо деятельности. Необходимо самостоятельно или наряду с достижением этих целей получить возмещение за причиненный ущерб, имеющее карательное значение, влекущее за собой дополнительный ущерб от принудительного обеспечения соблюдения наступивших обязательств или невозможности продолжать деятельность, на осуществление которой сторона не имела права. Наконец, характер уголовного или административного наказания проявляется в рамках правовой системы только когда (независимо от цели восстановления) оказывается негативное воздействие, затрагивающее права и активы нарушителя (STC 48/2003, FJ 9; а также SSTC 331/2006 от 20 ноября, FJ 4; 121/2010 от 29 ноября, FJ 7; 39/2011 от 31 марта, FF JJ 2 и 3; 17/2013 от 31 января, FJ 12)» (FJ 13).

Поэтому нам необходимо определить истинную природу принудительных штрафов, предусмотренных в Ст. 92.4 а) LOTC, для того, чтобы подтвердить или отклонить их карательный характер; для этой цели следует определить, как указано в STC 185/2016, «функцию или цель, которую преследуют меры [STC, все решения, изложенные в 181/2014, FJ 6; Решения Европейского Суда по правам человека от 21 февраля 1984, *дело Озтурка*, серия А, № 73 (53 и 70); от 22 мая 1990, дело Вебера, серия А, № 177 (31-33); и от 27 августа 1991, дело Демиколи, серия А, № 210 (33)]" (*там же*).

Некоторые внешние черты принудительных штрафов могут создавать видимость карательной природы. Так, поскольку они налагают на лицо, ответственное за невыполнение решения Суда, платежное обязательство, она негативно сказывается на его активах, также как и финансовые санкции, меры могут предусматривать ограничение права. Однако это обстоятельство, по сути, не является достаточным для подтверждения карательной природы, поскольку для этих целей недостаточно того факта, что реакция Государства на нарушение законного обязательства связана с ограничением прав (STC 276/2000 от 16 ноября, FJ 3, цитата из STC 239/1988, FJ 2 и ATC 323/1996 от 11 ноября, FJ 6). Такая видимость карательной природы может также быть основана на их цели предупредить нарушение решений Конституционного Суда, но это также не свидетельствует о наличии карательной природы. Как мы уже заявляли, одно дело, «что санкции помимо других целей имеют сдерживающих эффект, и совсем другое, когда меры имеют целью разубедить от демонстрации определенного поведения, что и является наказанием [...], поскольку очевидно, что сдерживающее воздействие на исполнителя не превращается автоматически в наказание» (STC 164/1995, FJ 4; STC 276/2000, FJ 4).

Карательная природа ограничительных мер, характеристики которых рассматриваются в данном случае, зависят, помимо преследуемой цели, еще и от того, преследуют ли они «цель сдерживания или наказания», которую мы определили черты, присущие всем санкциям; поэтому если мера не выполняет функцию пресечения, она не будет настоящей санкцией (SSTC 164/1995, FJ 4; 276/2000, FF JJ 3и 4 и прецедентная практика, указанная ранее).

Однако Суд, как правило, отклоняет заявление о том, что меры будут иметь карательную функцию, которая относится к характеристикам санкций, если, помимо прочего, они направлены на то, чтобы получить «услуги или выполнение конкретного обязательства» (STC 239/1988, FJ 2; SSTC 164/1995, FJ 4; 276/2000, FJ 4; 48/2003, FJ 9; и 185/2016, FJ 13). Таким образом, что касается непосредственно принудительных штрафов по административным вопросам, было заявлено, что «в таком виде штрафов [...] платежное обязательство не имеет пресекающую или карательную цель в силу поведения, которое считается административно незаконным, нормативные положения которого можно поставить под сомнение. Вместо этого они предусматривают экономическое обязательство, принятое до предупреждения, которое применяется неоднократно через промежутки времени и нацелено на изменение сопротивления ответственного лица мерам, предусмотрен-

ным в предыдущем административном решении. Соответственно – продолжает Суд – они не являются частью карательных полномочий Администрации, но связаны с самозащитой [...], и не имеют карательной законности по двум причинам, предусмотренным в Ст. 25.1 СЕ [...], а именно, свобода (общее положение законности о том, что не запрещено) и правовая определенность (знание того, что следует ожидать), поскольку, как было указано, в отношении поведения не вводится наказание на основании того, что оно противоречит закону, цель наказания в том, чтобы принудительно обеспечить предоставление услуги или выполнение конкретного обязательства, ранее предусмотренного в административном акте, с направлением необходимого уведомления или предупреждения» (STC 239/1988, FJ 2).

Вышеупомянутая прецедентная практика также применима к принудительным штрафам, предусмотренным в Ст. 92.4 а) ЛОТС, которая также имеет функцию принуждения или сдерживания либо направлены на стимулирование обязательства всех граждан и государственных органов выполнять решения Конституционного Суда (Ст. 9.1 СЕ и 87.1 ЛОТС) и изменение поведения ответственной стороны, не выполнившей решение Конституционного Суда. Соответственно, строго говоря, это не карательная мера, поскольку она не имеет пресекающей или карательной цели в силу незаконного поведения, она применяется как принуждение или призыв к выполнению законного долга, иными словами, для того, чтобы переубедить ответственное лицо не нарушать такой долг. Таким образом, независимо от того, насколько обременительными будут последствия обжалуемой меры для ответственного лица, она преследует строго пресекающую или карательную цель, которые являются определяющими характеристиками карательных мер, она нацелена на гарантирование эффективности и выполнения решений Конституционного Суда.

Вывод об отсутствии у принудительных штрафов карательной природы не зависит от мнения заявителя о том, что увеличенные штрафы являются чрезмерными и непропорциональными. Без противоречия нашим комментариям, изложенным ниже, относительно заявленного отсутствия пропорциональности размера штрафов, которые могут налагаться Судом, этой субъективной оценки не достаточно для того, чтобы подтвердить в данном случае, что размеры принудительных штрафов, установленные законодателем в процессе свободной разработки закона с учетом важности обязательства выполнять решения Конституционного Суда, должны в абстрактном плане изменить правовую природу мер. Поэтому основополагающая их цель остается

неизменной, и их применение не является проявлением карательных полномочий.

Поскольку принудительные штрафы, предусмотренные в Ст. 92.4 а) ЛОТС, не носят карательного характера, заявленное нарушение Ст. 25 СЕ следует отклонить (как заявлено, предполагаемое нарушение Ст. 9.3 СЕ).

Здесь следует отметить, что применение принудительных штрафов должно обязательно соблюдать процедуру, закрепленную законодателем, гарантирующую заслушивание органов, государственных служащих или граждан, ответственных за выполнение решения Суда.

На самом деле, принудительные штрафы, также как и другие меры, предусмотренные в Ст. 92.4 ЛОТС, могут быть применены после того, как будет установлено, что решение, принятое Судом в рамках своей юрисдикции, может остаться невыполненным, и после заслушивания сторон, предусмотренного настоящим положением. Иными словами, если такое нарушение требует устранения, Суд, *в рамках исполнения своих задач* или по требованию одной из сторон иска, в отношении которого было принято решение, «направит вызовы институтам, органам, государственным служащим или гражданами, ответственным за выполнение решения, для представления информации об исполнении решения в течение установленного срока». Если после получения доклада или истечения установленного срока, «Суд сочтет, что его решение не было выполнено (частично или полностью), он может принять меры», предусмотренные в Ст. 92.4 ЛОТС, в том числе принудительные штрафы [а].

В свою очередь, тот факт, что решения, принятые Конституционным Судом, в рамках своих юрисдикционных функций, о введении принудительных штрафов не может стать предметом иска или рассмотрения перед другим внутренним судом, и являются последствием модели конституционной юрисдикции, разработанной учредительной властью для определения структуры Конституционного Суда. В силу его институционального положения любые решения, принятые Конституционным Судом в рамках своей юрисдикции, не могут быть пересмотрены другим государственным судом (Ст. 164.1 СЕ и 4.1 и 93 ЛОТС) [STC 133/2013 от 2 июля, FJ 6].

По мнению адвокатов *Generalitat*, суммы, установленные законодателем для принудительных штрафов, предусмотренных в Ст. 92.4 а) ЛОТС, не связан пропорционально с платежеспособностью оштрафованных сторон; в частности, с учетом заработной платы органов или государственных служащих, а также существенно превышают другие штрафы, установленные в [Ст. 48.7 а) и 112].

Когда речь идет о пропорциональности в общей форме, этот принцип не является независимым каноном конституционности в испанском законодательстве, который может быть предполагаться отдельно в отношении других конституционных статей. Иными словами, это принцип может быть выведен из конкретных конституционных статей и, как правило, применим в отношении фундаментальных прав человека и, как таковой, является критерием для толкования, используемым для анализа потенциальных нарушений конкретных конституционных правил. Таким образом, с точки зрения проверки конституционности принцип пропорциональности не может рассматривать отдельно и независимо; равно как и невозможно проводить абстрактный анализ того, является ли поведение определенных государственных органов или нормативные требования пропорциональными. В случае если отсутствие пропорциональности подтверждено, прежде всего, необходимо определить и затем проанализировать, в какой степени это затрагивает содержание защищаемых конституционных статей. Только если отсутствие пропорциональности нарушает конституционные статьи, будет подтверждено несоответствие Конституции (SSTC 55/1996 от 28 марта, FJ 3; 136/1999 от 20 июля, FJ 22; и 60/2010 от 7 октября, FJ 7).

Тем не менее, иск не связывает заявленный непропорционально большой размер принудительных штрафов с нарушением конституционной статьи; соответственно, существование непропорционально заявлено отдельно и независимо, и Суд просит провести абстрактный анализ обжалуемой статьи; это в соответствии с приведенной прецедентной практикой означает, что такой запрос должен быть автоматически отклонен. Кроме того, оснований, представленных заявителем, не достаточно для того, чтобы признать размер штрафов несоизмеримым, поскольку, с одной стороны, их субъективная мера применения не ограничена органами или государственными служащими, но также охватывает всех граждан, не выполняющих решения Суда. Соответственно, на основе заработной платы государственных служащих в принципе нельзя подтвердить, что установленные суммы всегда, неизбежно и обязательно будут несоизмеримыми. С другой стороны, тот факт, что эти суммы превышают предыдущих размер штрафов в LJCA, ничего не говорит о конституционности обжалуемой статьи рассматриваемого дела, поскольку очевидно, что указанное правовое положение не может быть использовано в качестве критерия тщательного изучения LOTC.

Одним словом, с конституционной точки зрения законодатель не может быть признан виновным в отношении его свободы по определе-

нию структуры нормы, если он установил высокие размеры некоторых принудительных штрафов с учетом значимости законного обязательства, исполнение которого он пытается обеспечить с помощью этой меры. В свою очередь, такие меры должны быть достаточно строгими, чтобы на самом деле предупредить нарушение. Если Суд, следуя закону, принимает решение о применении принудительных штрафов в отношении сторон, не выполняющих его решения, он определит с учетом конкретных обстоятельств дела конкретный размер штрафов, который, разумеется, должен соблюдать принцип пропорциональности.

И, наконец, в качестве меры, полномочие по применению которой законодатель передал Суду для обеспечения исполнения его решений, принудительные штрафы, как и другие меры, предусмотренные для обеспечения их соблюдения и эффективности, попадают под действие оговорки в пользу органических законов, предусмотренной в Ст. 165 СЕ [STC 185/2016, FJ 10 а)].

С учетом вышеизложенного, эти основания неконституционности должны быть отклонены.

В качестве второго основания неконституционности по существу, адвокаты *Generalitat* обвиняют Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, в формулировке, закрепленной для Ст. 92.4. b) LOTC, в нарушении принципа уголовной законности (Ст. 25.1 СЕ) и объема конституционной юрисдикции (Ст. 161.1 СЕ). Они заявляют, что отстранение органов или государственных служащих – это новая мера, не имеющая отношения к характеру и функциям Конституционного Суда, имеющая в рамках испанского законодательства форму дисциплинарного или уголовного наказания. По их мнению, эта мера не подходит для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда, поскольку она не целесообразна в данном случае и по существу обладает карательными последствиями до крайней степени в случае нарушения таких решений. Статья не соответствует минимальными гарантиям Ст. 25.1 СЕ, поскольку ей не хватает точности и определенности, ожидаемых для карательных положений, что не позволяет спрогнозировать с определенным уровнем определенности поведение, которое может привести к фактическому событию, влекущему за собой их применение, и длительность такого отстранения. Кроме того, наделение Суда такими карательными полномочиями, которые может привести к лишению фундаментального права занимать государственные должности (Ст. 23 СЕ), не охватывается положениями Главы IX СЕ и выходит за рамки конституционной юрисдикции, определенные в Ст. 161.1 СЕ.

Генеральный прокурор выступает против принятия таких оснований неконституционности, поскольку он считает, что отстранение,

предусмотренное в Ст. 92.4 b) LOTC, не является мерой наказания, т.к. оно предназначено не для наказания определенного поведения с пресекающими последствиями, а для предупреждения систематического нарушения решений Конституционного Суда. Такого отстранения можно избежать, поскольку оно может быть применено только после подтверждения в ходе рассмотрения инцидента с заслушиванием затронутых сторон того факта, что ответственное лицо намеревается проигнорировать решение, и оно будет затрагивать только орган или государственных служащих, ответственных за нарушение. Отсутствие карательных последствий меры, подтверждает Генеральный прокурор, обозначает, что принцип законности (Ст. 25 СЕ) не применим. В свою очередь, мера, на самом деле, выходит за рамки юрисдикции Суда, поскольку она напрямую связана с защитой задачи, закрепленной в Ст. 161.1 СЕ, как инструмент, который может быть необходим для исполнения его решений.

Прежде чем приступить к этим основаниям неконституционности, мы должны точно определить их фактический объем.

Утверждения заявителя о неконституционности мер по отстранению органов или государственных служащих, предусмотренных в Ст. 92.4 b) LOTC, основаны лишь на их карательной природе. Лишение права занимать государственные должности (Ст. 23 СЕ), указанное как возможность, но не заявленное в качестве нарушенного права, является лишь дополнение к карательной природе мер и объему конституционной юрисдикции согласно Ст. 161.1 СЕ; соответственно, иск не имеет никаких оснований или аргументов в пользу нарушения такого фундаментального права и, в соответствующих случаях, причин, почему обжалуемая мера не соответствует Конституции. Поскольку не была выполнена задача, предусмотренная конституционной прецедентной практикой, относительно предоставления достаточных аргументов для обоснования потенциального нарушения Ст. 23 СЕ, общее обжалование которой недопустимо [SSTC 185/2016, FJ 12; 191/2016, FJ 2 A)], Суд может рассмотреть оспариваемые меры на основании заявленной неконституционности в силу нарушения Ст. 25 и 161.1 СЕ, а не на основании несоблюдения гарантий по существу, необходимых для соблюдения принципа уголовной законности, и превышения объема юрисдикции Суда.

Тем не менее, мы должны подчеркнуть тот факт, что проверка в рамках данного процесса нацелена исключительно на сопоставление обжалуемых статей, в том числе мер, полномочия по применению которых законодатель передал Суду для обеспечения эффективности его

решений, с предположительно нарушенными конституционными мандатами и принципами, без противоречия их применению в конкретных случаях жизнеспособности или невыполнимости потенциальных мер, которые могут быть приняты в разных конституционных процессах. На момент, когда должна быть применена одна или несколько из таких мер, для эффективного исполнения решений, принятых в рамках определенного конституционного процесса, будет установлено, являются ли они жизнеспособными [STC 185/2016, FJ 10 с)]. Иными словами, сейчас мы должны изучить оспариваемые меры независимо от их применения в конкретных случаях и их целесообразности с учетом разнообразия конституционных процессов, содержание решений, которые должны быть исполнены, и ответственных за их исполнение без рассмотрения мер, которые требуют немедленного определения сферы их субъективного применения. Это вопросы, подлежащие рассмотрению в существующих обстоятельствах, применительно к каждому случаю.

STC 185/2016 содержит наше заключение относительно карательной природы меры по отстранению органа/государственного служащего, предусмотренной в Ст. 92.4 b) LOTC, в котором мы определили ее природу в качестве наказания в дисциплинарных законах о нахождении в государственной должности или ее конфигурацию в качестве наказания в Уголовном кодексе, «поскольку теперь нам конкретно необходимо определить имеет конкретная мера по отстранению органов/государственных служащих, полномочия по применению которой законодатель органических законов передал Суду согласно Ст. 92.4 b) LOTC, карательную природу или нет»; т.е. «что нам необходимо рассмотреть, так это ее оспариваемую конституционную осуществимость, как права, предоставленного Суду для обеспечения исполнения его решений». На данном этапе мы заявили, что «в принципе, нельзя не признать, что один и тот же институт или мера могут иметь разные цели и, соответственно, утверждать разные правовые формы» (FJ 14).

Относительно ее субъективной сферы применения мы отметили, что «она будет затрагивать только органы и государственных служащих, ответственных за невыполнение решений, принятых Судом в рамках своей юрисдикции, после установления факта такого нарушения и если после заслушивания сторон, предусмотренного в Ст. 92.4 LOTC, Суд принимает решение относительно того, было ли оно не выполнено (частично или полностью), исходя из отчета, полученного от органов или государственных служащих, ответственных за выполнение решения, или по истечении установленного срока без представления такого отчета». Опять же мы настаиваем на том, что «она может при-

меняться, если она попадает в сферу деятельности органа или государственных служащих, ответственных за выполнение решения, и после того, как будет установлено, что они преднамеренно и целенаправленно не выполняли его [...] без ее применения в отношении органов, государственных служащих или иных лиц, находящихся за рамками этой ответственности» (*там же*).

Относительно сроков применения меры в контексте формулировки последнего пункта Ст. 92.4 b) LOTC, мы отметили, что «она обязательно ограничена» «сроком, необходимым для обеспечения исполнения решения Суда», «который не может быть продлен» (*там же*).

И, наконец, мы пришли к выводу о том, что «в случае применения меры необходимо не только соблюдать субъективный критерий и указанные сроки, но и учитывать, что она может применяться только для цели, предусмотренной законодателем, т.е. для обеспечения эффективности и исполнения решений, принятых Судом в рамках своей юрисдикции», что означает, что «она будет ограничена реализацией приостановленных функций, необходимых для обеспечения исполнения принятого решения». Применение меры будет прекращено «как только орган или государственные служащие, ответственные за выполнение решения, прекратят его игнорировать» (*там же*).

Несмотря на то, что рассматриваемые меры влекут обременительные правовые последствия для органов или государственных служащих, в отношении которых они применяются, мы не считаем, что они имеют карательную природу, и настоящим мы подтверждаем, что они напрямую связаны с решением Суда, исходя из оснований, приведены ниже:

«Цель меры не заключается в назначении наказания за незаконное или запрещенное поведение, без оказания внимание обязательствам всех государственных органов и граждан выполнять решения Конституционного Суда на основе положений Конституции и законодательства (Ст. 9.1 СЕ). Для привлечения к уголовной ответственности за невыполнение такого обязательства законодатель предусмотрел другую меру: получение отчета от затронутых граждан [Ст. 92.4.d) LOTC], на которые преамбула Органического закона 15/2015, демонстрирующая волю законодателя, ссылается как на другие меры.

Законодатель Органического закона Конституционного Суда, используя широкие полномочия, предоставленные оговоркой, предусмотренной в Ст. 165 СЕ, закрепил в Ст. 92.4 b) LOTC меру по отстранению органов или государственных служащих для стимулирования обеспечения исполнения решений Конституционного Суда путем от-

странения лица, препятствующего его соблюдению, т.е. органов или государственных служащих, ответственных за их исполнение, но тем не менее, игнорирующих такие решения. Такое отстранение необходимо для прекращения стороннего исполнения решения и позволяет Суду принимать необходимые меры в каждом случае для обеспечения его эффективности. Таким образом, независимо от того, насколько обременительным является оспариваемое отстранение для органов или государственных служащих, примененное в течение срока, необходимого для обеспечения соблюдения решений Суда, его цель не является пресекающей или карательной (в отличие от карательных мер). Скорее, такие меры направлены на обеспечение эффективности и исполнения решений Конституционного Суда, обязательного для всех государственных органов и граждан.

Соответственно, мера по отстранению органов или государственных служащих, предусмотренная в Ст. 92.4.b) LOTC, не имеет никаких карательных характеристик. Напротив, эта мера разработана законодателем непосредственно для обеспечения эффективного исполнения решений Конституционного Суда и может применяться только после соблюдения требований и условий, предусмотренных в Ст. 92.4 b) LOTC. Без противоречия указанной цели, форма, предусмотренная законодателем Органического закона для меры по отстранению органов или государственных служащих, предусмотренных в Ст. 92.4.b) LOTC, не преследует целью нанести дополнительный ущерб их правам и активам в силу их незаконного поведения" (FJ 15).

Вышеизложенная аргументация, на основании которой мы исключили карательную природу меры по отстранению органов/ государственных служащих (Ст. 92.4.b) LOTC) и подтвердили ее прямую связь с приведением в исполнение решений Конституционного Суда, выводит нас на отклонение заявленных нарушений Ст. 25 и 161.1 CE.

Адвокаты *Generalitat* обжалуют Ст. 92.4 c) LOTC, в формулировке, закрепленной для Ст. 1.3, Органического закона 15/2015, в на основании нарушения Ст. 137, 153, 161.1 и 164 CE, т.к. она предусматривает, что Суд вправе требовать содействия национального Правительства для обеспечения исполнения его решений путем подмененного правоприменения. Статья лишь предусматривает возможность привлечения национального Правительства, а не другие органы или государственные администрации, наделяя их право вмешательства, если они являются стороной конституционного процесса, который потенциально может нарушить принципы беспристрастности суда и процедурного равенства (Ст. 161 и 165 CE). Адвокаты *Generalitat* считают, что

она не соответствует Конституции, поскольку если она заменяет деятельность Парламента или судов и трибуналов, она будет противоречить принципам парламентской автономии (Ст. 72 СЕ) и судебной независимости (Ст. 117.1 СЕ), поскольку Правительство будет реализовывать полномочия, закрепленные Конституцией за другими органами Государства, через каналы, предусмотренные Конституцией; а если она заменит Автономные сообщества, она будет противоречить автономии, закрепленной в Ст. 137 СЕ и конституционной системе для распределения полномочий, т.к. Государство будет наделено правом вмешательства в ущерб Автономных сообществ.

Генеральный прокурор также выступает против таких оснований неконституционности. Он утверждает, что принудительные меры LOTC одинаковы для всех процедур, поэтому Суд в случае их применения должен учитывать природу и последствия каждого конституционного процесса, а также сторону, ответственную за выполнение решения. По его мнению, несмотря на то, что заявитель не предоставляет аргументации в пользу заявленного нарушения принципов беспристрастности суда и процедурного равенства, положение Правительства в конституционных процессах не аналогично положению других сторон в силу его статуса конституционного органа и превалирующего положения в случае защиты конституционной системы (Ст. 116, 153 и 155 СЕ). Основанием для применения таких мер является не компетентность Государства, а необходимость гарантирования эффективности решений Конституционного Суда. Одним словом, меры предусмотрены положениями Ст. 161 и 165 СЕ и никоим образом не является проверкой Правительства в отношении Автономных сообществ, а инструментом обеспечения исполнения решений Конституционного Суда, которым законодатель наделил Суд.

Ст. 92.4 с) LOTC определяет подмененное правоприменение, которую Суд может использовать для того, чтобы потребовать исполнения решений, принятых в рамках конституционных процессов. В случае если будет выбран этот инструмент правоприменения, статья предусматривает возможность Суда запросить содействие национального Правительства, которое может принимать в порядке, установленном Судом, необходимые меры обеспечения исполнения его решений.

Прежде всего, мы не согласны с одним из возможных толкований статьи, которое используют адвокаты *Generalitat*, согласно которому мера полностью предоставит Правительству эти подмененные правоприменительные полномочия.

На самом деле, согласно формулировке статьи и заявлению из STC 185/2016, «именно Суд, который, помимо мер, предоставленных

ему законодателем для предупреждения потенциальных нарушений его решений, может принять решение после заслушивания сторон, предусмотренного в Ст. 92.4 LOTC, о подменном правоприменении соответствующего решения; в случае одобрения этой меры он может запросить содействие национального Правительства, которое должно предоставляться в порядке, определенном самим Судом. Соответственно, Правительство не принимает по своему усмотрению решение о вмешательстве в подменное правоприменение либо о применении конкретных мер для такого правоприменения» [FJ 17 b)]. Иными словами, Правительство будет действовать только в случае, если получит соответствующий запрос от Суда, в порядке, определенном Судом, для обеспечения эффективности его решений; соответственно, контроль правоприменения поручен Конституционному Суду, а Правительство выполняет роль лишь сотрудничающей стороны.

Мы также отметили в Постановлении, что «применения такой принудительной меры не относится [...] к заявленной компетенции Государства; скорее, как и в случае с другими мерами, предусмотренными в Ст. 92.4 LOTC, направлена на гарантирование эффективности решений Конституционного Суда. Таким образом – мы пришли к выводу по этому аспекту – законодателя Органического закона нельзя обвинить в неконституционности на основании включения в LOTC подменного правоприменения как единственного способа обеспечения исполнения решений Конституционного Суда в соответствии с закрепленной в Конституции законной цели, которая может быть одобрена на основании Ст. 92.4 LOTC после того, как будет установлено, что лицо, ответственное за его исполнение, намеренно и умышленно игнорирует решение *«(там же)»*.

Конечно, Ст. 92.4 с) LOTC только прямо предусматривает возможность направления запроса о содействии Национального Правительства, обстоятельство, которое заявитель связывает с нарушением принципов беспристрастности суда и процедурного равенства.

При этом статья не лишает Суд возможности запросить содействие других органов или государственных администраций, если он примет решение о подменном правоприменении в качестве принудительной меры, в случае неисполнения решений, принятых в рамках его юрисдикции. Такое возможное расширение разных органов, с которыми может сотрудничать Суд, регулируется Ст. 92.2 LOTC, позволяющей ему «запросить содействие администраций и государственных органов для обеспечения эффективности его решений, и оказание такого содействие будет приоритетом и срочным делом». Систематическое толкование двух пунктов Ст. 92 LOTC, рассматриваемой здесь, пока-

зывает, что прямая отсылка на Национальное Правительство в Ст. 92.4 с) LOTC, не обязательно исключает возможность Конституционного Суда запросить содействие других органов или государственных администраций в случае подмененного правоприменения решений.

С учетом вышеизложенного, настоящим мы отклоняем предполагаемое нарушение принципов беспристрастности суда и процедурного равенства. В любом случае, даже не представляется возможным, и в иске не излагаются никакие аргументы для того, чтобы представить как направление запроса о содействии Правительства для подмененного правоприменения решений Суда может нанести ущерб беспристрастности, т.е. нарушить гарантию того, что юрисдикционные решения соответствуют закону и принимаются третьими лицами без привязки к законным интересам и правообладателям. Кроме того, не представляется возможным, и в иске не хватает аргументов для того, чтобы определить нарушение принципа процедурного равенства сторон, поскольку такой запрос, по сути, не должен нарушать равновесие их позиций в процедуре при защите их прав и интересов согласно структуре, закрепленной законом, и, соответственно, не поставит одну из сторон в более привилегированное положение. Кроме того, как заявил настоящий Суд, «инциденты, связанные с неисполнением решений, используются для исполнения решения, принятого в ходе разрешения предыдущих конфликтных обсуждений, происходящих в иске, без введения новых сторон, кроме тех, которые уже участвуют в обсуждениях» (АТС 107/2009 от 24 марта, FJ 7).

Из формулировки обжалуемой статьи нельзя сделать вывод о том, что подмененное правоприменение обязательно будет означать, как заявляют адвокаты Generalitat, что Государство заменяет Автономные сообщества в реализации их полномочий, соответственно, нарушая принцип автономии, или что Правительство может, в конечном итоге, получить полномочий, закрепленные Конституцией за другими органами или полномочиями, как уже было заявлено в STC 185/2006, [FJ 17 b)] при рассмотрении аналогичного по существу ходатайства.

На самом деле, для отклонения этих состязательных бумаг нам следует, прежде всего, принять во внимание, что «подмененное правоприменение может быть использовано, только если это будет целесообразной и уместной принудительной мерой для выполнения решений Суда, которую Суд будет утверждать в каждом конкретном случае в контексте имеющихся обстоятельств».

Во-вторых, применение подмененной принудительной меры, как и в случае с другими инструментами правоприменения, предусмотрен-

ными в Ст. 92.4 ЛОТС, "должно соответствовать и всегда соблюдать конституционные положения, с соблюдением институционального положения Государства и Автономных сообществ согласно Конституции и уставам автономии и только с учетом обстоятельств и применения принципа пропорциональности для исполнения решения». Это заявление полностью применимо к состязательным бумагам относительно потенциальной реализацией Правительством полномочий, закрепленных Конституцией за другими органами и полномочиями, поскольку, как уже отмечалось, подмененное правоприменение может не изменять институциональное положение сторон.

И, наконец, следует напомнить, что настоящий Суд не имеет права высказывать свою позицию в настоящем конституционном процессе в отношении гипотетических заявлений обжалуемой правовой статьи. Если в конечном итоге будет одобрена подменная принудительная мера и будет принято решение о запросе содействия Правительства в ходе определенного конституционного процесса для обеспечения исполнения решений, принятых в рамках такого процесса, затем будет рассмотрена ее целесообразность, а также ее конституционность в случае применения в рамках процесса, поскольку очевидно, что правоприменительные полномочия Конституционного Суда будут скорректированы с учетом вида процедуры, содержания решения и стороны, ответственной за его исполнение.

Последнее основание неконституционности по существу представлено в отношении Ст. 92.5 ЛОТС, в формулировке, закрепленной Статьей 1.3., Органического закона 15/2015, в силу нарушения Ст. 161 и 165 СЕ. Адвокаты *Generalitat* утверждают, что статья лишь признает, что Правительство право ходатайствовать перед Конституционным Судом о принятии мер, предусмотренных в ходатайстве, исключая Автономные сообщества, если приостанавливается действие положений или актов, принятых Государством или другим Автономным сообществом, соответственно, с нарушением принципа процедурного равенства и статуса сообществ, на которые они имеют право согласно Ст. 161.1. с) СЕ, а также их политической автономии. Эта статья также усиливает последствия отстранения, утвержденного на основании Конституции согласно Ст. 161.2 СЕ, которая наделяет Суд полномочиями, не предусмотренными в статье, и правом изменять последствия отстранения, предусмотренного статьей. Наконец, адвокаты *Generalitat* приходят к выводу, что законодатель игнорирует мандат Ст. 165 СЕ, наделив Суд неограниченными и безусловными полномочиями принимать любые меры для гарантирования отстранения обжалуемого поло-

жения, актов или мер, а также принимать решение о существовании исключительных обстоятельств, при которых может быть предоставлено такое право.

Генеральный прокурор просит об отклонении этих оснований неконституционности. Исходя из цели статьи, он считает, что она предусматривает процедурные юрисдикционные действия на стадии правоприменения, которые не следует путать с гипотетическими чрезвычайными или исключительными полномочиями Правительства, в соответствии с Конституцией, поскольку, несмотря на то, что Правительство имеет право ходатайствовать о принятии мер, предусмотренных в Ст. 95.2 ЛОТС, только Суд наделен полномочиями по принятию решений для обеспечения исполнения собственных решений, т.к. он должен установить существование «обстоятельств особого конституционного значения», приняв решение об утверждении конкретных мер. Таким образом, статья не вносит изменения в Конституцию, поскольку она не дополняет правовые нормы, предусмотренные в Ст. 161.2 СЕ, а предоставляет более широкие возможности для обеспечения применения и эффективности решений, принятых Судом в рамках конституционного разбирательства, в ходе которого утверждено временная приостановка действия обжалуемого положения, меры или акта при допущении, что Суд убедился, *в рамках исполнения своих задач* или по требованию Правительства, в существовании обстоятельств особого конституционного значения.

Ст. 92.5 ЛОТС наделяет Суд полномочиями принимать, *в рамках исполнения своих задач* или по требованию Правительства, без заслушивания сторон и при обстоятельствах особого конституционного значения, необходимые меры для обеспечения надлежащего исполнения решений о приостановке действия обжалуемого положения, акта или меры. Ее заключительный пункт предусматривает, что это же решение о принятии таких мер будет вызовом для сторон и Прокуратуры для участия в слушании в течение трех дней, после которого Суд примет решение о подтверждении или изменении ранее одобренных мер.

Это специальное положение предусмотрено для уникальной ситуации, когда не исполняется определенный вид решений Суда – приостановка обжалуемых положений, актов или мер – а принятие мер по обеспечению их исполнения зависит от существующих обстоятельств особого конституционного значения. Как следует из формулировки статьи, Суд наделен исключительными полномочиями устанавливать существование таких обстоятельств, которые законодатель определил как условие для применимости Ст. 92.5 ЛОТС, а также принимать решение о

принятии необходимых мер для гарантирования исполнения этих решений. Правительство вправе лишь ходатайствовать перед Судом о принятии действий в случае неисполнения решений о приостановке обжалуемых положений, актов или мер. В своем ходатайстве он логически представит обстоятельства особого конституционного значения, которые, по его мнению, существуют и оправдывают вмешательство Суда, и может также предложить меры, которые он считает целесообразными для обеспечения исполнения указанных решений; ни в коем случае Правительство не наделяется полномочиями принимать решения. Очевидно, иначе и быть не может, что только Конституционный Суд, реализуя свои юрисдикционные функции, в случае неисполнения решений о приостановке положений, актов или мер должен принимать решение о существовании обстоятельств особого конституционного значения и, в случае их существования, о назначении ответственных лиц за утверждение и принятие необходимых мер для обеспечения исполнения приостановленных решений. Цель Ст. 92.5 ЛОТС заключается в том, чтобы обеспечить и гарантировать эффективность решений Суда при обстоятельствах особого конституционного значения.

Соответственно, вопреки тому, что было заявлено, нет никакого расширения сферы и последствий полномочий по приостановке, принадлежащих Конституционному Суду, который по-прежнему имеет тот же объем полномочий, поскольку статья лишь реагирует на необходимость обеспечения исполнения решений Суда согласно положениям СЕ и ЛОТС при реализации таких полномочий без повышения эффективности приостановки, поскольку она четко направлена на гарантирование должного соблюдения этих решений. Также мы не можем сделать вывод об усилении прерогативы, предоставленной Правительству Ст. 161.2 СЕ, которое по-прежнему обладает тем же объемом полномочий, с тем, чтобы ее последствия были определены на основе Конституции, т.е. временное отстранение от начала процесса обжалуемых положений или решений, принятых Автономными сообществами, которые Суд должен ратифицировать или аннулировать в течение максимального периода пяти месяцев. Одним словом, как указывает Генеральный прокурор, с помощью Ст. 92.5 ЛОТС законодатель хотел предоставить Суду, на изложенных в них условиях, инструмент для повышения уверенности в соблюдении, эффективности и приведении в исполнение решений, принятых в рамках конституционных процессов, о приостановке обжалуемых положений, актов или мер, без предоставления новых полномочий, которые могут изменить последствия приостановки, предусмотренные в Конституции.

Таким образом, меры, предусмотренные в Ст. 92.5 ЛОТС, аналогично другим обжалуемым мерам, применяемым в ходе настоящего процесса, регулируются Ст. 165 СЕ, и их цель только гарантирование надлежащего исполнения решений Суда, обязательных для всех граждан и государственных органов [STC 185/2016, FJ 17 а); АТС 170/2016, FJ 6]; в данном случае для тех, кого касается приостановка обжалуемых положений, актов и мер, принятых Конституционным Судом в рамках юрисдикционных полномочий (ААТС 107/2009 от 24 марта, FJ 3; и 177/2012 от 2 октября, FJ 2).

Законодатель решил предоставить Суду свободу усмотрения, как при установлении существования «обстоятельств особого конституционного значения», условия для применения статьи, так и при определении «необходимых мер» для обеспечения надлежащего соблюдения решений о приостановке, указанных в Ст. 92.5 ЛОТС.

В дополнение к тому, что Конституция не запрещает использование непредусмотренных правовых концепций (SSTC 227/1994 от 18 июля, FJ 5; и 92/2000 от 2 октября), в данном случае общая природа правоприменительных норм для решений Суда, охватывающая все конституционные процессы, много разных фактических ситуаций и изменяющиеся возможные ситуации, являются разумными объяснениями того, почему, помимо прочего, законодатель решил предоставить Суду свободу усмотрения, вытекающую из статьи, для определения существования «обстоятельств особого конституционного значения» и принятия «необходимых мер» для обеспечения эффективности его решений. Согласно Конституции недопустимо, чтобы в данном случае законодатель, вместо применения принципа общности закона, предоставил Суду перечень решений на основе конкретных ситуаций относительно существования этих обстоятельств, а также зависящих от обстоятельств решений о принятии «необходимых мер».

Тем не менее, следует отметить, что речь идет о свободе усмотрения, которую нельзя перепутать с произволом, запрещенным Конституцией. Так, в качестве примера, преамбула Закона ссылается на «явные нарушения», которые могут быть включены в понятие «обстоятельств особого конституционного значения». В последних решениях Суд также классифицировал их как «вопросы огромного конституционного значения», например, декларация о суверенитете и праве на самоопределение народа Автономного сообщества (АТС 156/2013 от 11 июля, FJ 2), или необходимость защиты целостности Конституции или, в конечном итоге, начало процесса конституционной реформы (ААТС 182/2015 от 3 ноября, FJ 4; 186/2015 от 3 ноября, FJ 3). В свою

очередь, с учетом цели Ст. 92.5 ЛОТС слова «необходимые меры» могут быть истолкованы как меры, достаточные для обеспечения эффективности и приведения в исполнение отложенных решений. И, наконец, Прокуратура и стороны иска могут в ходе слушания представить такие состязательные бумаги, которые они сочтут целесообразными, относительно существования «обстоятельств особого конституционного значения», первоначально подтвержденного Судом, а также относительно целесообразности принятых мер, и Суд может сохранить, изменить или аннулировать свое решение.

Одним словом, с конституционной позиции, отсылки на свободу усмотрения, которую законодатель предоставил Конституционному Суду в обжалуемой статье, в указанном контексте необоснованны.

Наконец, право Правительства ходатайствовать перед Судом о принятии необходимых мер для обеспечения исполнения решений о приостановке обжалуемых положений, актов или мер, регулируется и обосновывается в рамках прерогативы, принадлежащей Правительству согласно Ст. 161.2 СЕ, подавать ходатайство об автоматической приостановке в ходе конституционного процесса положений и решений, принятых Автономными сообществами, которые приводятся в исполнение ЛОТС в отношении разных конституционных процессов (Ст. 30, 62, 64.2 и 77).

В любом случае, указанное право не говорит о нарушении принципа процедурного равенства сторон, как указано заявителем без представления оснований для этого, поскольку, по сути, оно должно привести к разрыву равновесия соответствующих позиций в соответствии с правилами соответствующего конституционного процесса; Автономные сообщества также могут вмешиваться в качестве стороны инцидента правоприменения.

Наконец, Автономные сообщества никоим образом не ограничиваются обжалуемой статьей, как заявлено в иске, в отношении статуса, предоставленного им Ст. 161.1 с) СЕ для подачи запроса о конфликте юрисдикции.

Соответственно, с учетом вышеизложенного эти заключительные основания неконституционности также будут отклонены.

РЕШЕНИЕ

Принимая во внимание все вышесказанное, Конституционный Суд, в соответствии с полномочиями, предоставленными ему конституцией испанской нации,

решил

отклонить настоящий иск о неконституционности.

Опубликовать это Решение в «Официальном печатном издании».
Мадрид, пятнадцатое декабря две тысячи шестнадцатого года.

Особое мнение судьи г-жи Аделы Асуа Батаррита по Постановлению по иску о неконституционности № 7466-2015

Пользуясь полномочиями, предоставленными мне Ст. 90.2 Органического закона Конституционного Суда, с огромным уважением к мнению большинства Суда, я хотел бы внести Особое мнение несогласия с обоснованием и решением настоящего Постановления в отношении Ст. 92.4 b) LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015.

Настоящий иск о неконституционности был отклонен, в первую очередь, на основании аргументов, изложенных в STC 185/2016 от 3 ноября, в котором принималось решение по ходатайству № 229-2016 о неконституционности, поданному Правительством Страны Басков также против Органического закона 15/2015 от 16 октября о внесении изменений в Органический закон 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда, приведении в исполнение решений Конституционного Суда для гарантирования верховенства закона. В Особом мнении, представленном мною в таком Постановлении, я подробно объясняю, почему я не согласен со способом рассмотрения иска, а также с доктриной, разработанной и примененной в указанном Решении. Соответственно, настоящим я ссылаюсь на указанное Мнение и причины того, почему я считаю, что настоящий иск следует поддержать в отношении Ст. 92.4 b) LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015.

Мадрид, 15 декабря 2016 г.

Особое мнение судьи г-на Фернандо Вальдеса Даль-Ре по Постановлению по иску о неконституционности № 7466-2015

Пользуясь предоставленными мне полномочиями, с огромным уважением к мнению большинства Суда, я настоящим представляю свое Особое мнение в отношении обоснования и решения настоящего Постановления

Как я пояснил в своем Особом мнении против STC 185/2016 от 3 ноября, на которое я ссылаюсь во избежание ненужных повторений,

я считаю, что настоящий иск о неконституционности следует принять в отношении а) и б) Ст. 92.4 LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015 от 16 октября об изменении Органического закона 2/1979 от 3 октября Конституционного Суда, для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда для гарантирования верховенства закона.

Мадрид, 15 декабря 2016 г.

Особое мнение судьи г-на Хуана Антонио Ксиол Риоса по Постановлению по иску о неконституционности № 7466-2015

С огромным уважением к мнению большинства Суда, на котором основано Постановление, настоящим я хотел бы не согласиться с частью его правовых оснований и решением. Я считаю, что следует поддержать иск в отношении обжалования Статьи 92.4.b) и c) LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015 от 16 октября, которая позволяет Конституционному Суду отстранять органы или государственных служащих с должности и направлять национальному Правительству запрос о содействия для подмененного правоприменения его решений. С другой стороны, я не возражаю против отклонения иска в отношении обжалования Статей 92.4.a) и 92.5 LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015 от 16 октября, которые позволяют Конституционному Суду применять принудительные штрафы и принимать необходимые меры для обеспечения исполнения решений о приостановке обжалуемых положений, актов или шагов.

Подход.

Мнение большинства, на котором основано постановление, подтверждает конституционность Статьи 92.4 b) и c) LOTC, исходя из прецедентной практики, закрепленной в STC 185/2016 от 3 ноября, в котором было принято решение по иску о неконституционности № 229-2016, поданному Правительством Страны Басков против того же регламента.

Причины моего несогласия с этой доктриной были изложены в особом мнении, представленном мною против указанного постановления. В настоящем особом мнении после выражения моего несогласия с позицией большинства, принятого в отношении (I) ограничений законодателя органических законов при разработке норм Конституционного Суда и соответствующего объема и интенсивности проверки кон-

ституционности, которая должна проводиться в случае, если обжалуемая норма является органическим законом Конституционного Суда; и (II) решения об отсрочке анализа настоящего иска о неконституционности, поданного *Generalitat de Catalunya* против Органического закона 15/2015 от 16 октября, в пользу иска, поданного позднее Правительством Страны Басков, и без увязывания с обжалуемым регламентом; в котором я объявил о своей поддержке неконституционности (III) отстранения органов или государственных служащих с должности, предусмотренного в Ст. 92.4.b) LOTC, в силу его карательной природы, и (IV) правил подмененного правоприменения, предусмотренных в Ст. 92.4.c) LOTC, в силу изменения модели конституционного контроля, предусмотренных в Ст. 155 CE.

Я вернусь к этим идеям в настоящем особом мнении. Однако я считаю, что, в первую очередь, необходимо подчеркнуть, что мнение большинства, лежащее в основе постановления, было источником некоторых возражений, изложенных в особых мнениях против STC 185/2016, поскольку (I) оно не настаивает на повторении судебной практики STC 49/2008 от 9 апреля об ослаблении проверки конституционности, которая должна проводиться в случае, если обжалуемая норма является органическим законом Конституционного Суда; и (II) посчитало необходимым объяснить, почему анализ иска о неконституционности, поданного *Generalitat de Catalunya* был отложен в пользу иска, поданного Правительством Страны Басков. Далее я приведу выдержку из разделов III и IV особого мнения против указанного STC 185/2016, чтобы подтвердить основания моего несогласия с решением не признавать неконституционность Ст. 92.4 b) и c) LOTC, в формулировке, закрепленной Органическим законом 15/2015 от 16 октября, которая позволяет Конституционному Суду отстранять органы или государственных служащих с должности и направлять национальному Правительству запрос о содействии для подмененного правоприменения его решений.

I. Мы столкнулись с отказом от использования прецедентной практики, закрепленной в STC 49/2008, FJ 4, об ослаблении проверки конституционности, которая должна проводиться в отношении органического закона Конституционного Суда?

Мнение большинства, на котором основано STC 185/2016, включает в заключительном параграфе, с), FJ 3, следующую цитату STC 49/2008: «[...] в отношении потенциальных результатов такой проверки конституционности мы отметили, что поскольку связь Суда с его органическим законом определяет его собственное положение, «контроль

органического закона должен быть ограничен случаями четкого и неизбежного противоречия между Законом и Конституцией». Осуществления «дальнейшего контроля – мы вновь заявляем – не только ослабит предполагаемую конституционность какой-либо нормы, одобренной демократическим законодателем, но и поставит Суд в положение, которое не соответствует роли, предусмотренной оговоркой из Ст. 165 СЕ, с тем чтобы законодатель, посредством Органического закона Конституционного Суда, мог непосредственно применять регламент, придающий завершенность Главы IX СЕ, которую настоящий суд должен соблюдать в полном объеме» (FJ 4).

Особые мнения, представленные заместителем Председателя Суда, г-жой Аделой Асуа Батаррита, судьей г-ном Фернандо Валдесом Даль-Ре и мною в STC 185/2016, включают несогласие с мнением большинства, на котором было основано постановление, которое принимает в качестве двух основных предпосылок этой конституционной проверки, которая должна проводиться в случае обжалования Органического закона Конституционного Суда, идеи, изложенные в STC 49/2008 от 9 апреля: (i) законодатель органических законов пользуется свободой определения структуры, с учетом существенных и формальных ограничений, которые определяются оговорками и другими статьями Главы IX Конституции и систематическим толкованием всей Конституции; и (ii) эта проверка должна ограничиваться случаями четкого и неизбежного противоречия между нормами рассматриваемого органического закона Конституционного Суда и Конституцией, с тем, чтобы не ставить Суд в положение, которое не соответствует роли, предусмотренной оговоркой из Ст. 165 СЕ, согласно которой законодатель, посредством органического закона Конституционного Суда, непосредственно применяет Главу IX СЕ, дополняя ее.

Затем я пояснил в своем особом мнении, что я считаю, что прецедентная практика настоящего STC 49/2008 должна быть либо пересмотрена Пленумом настоящего Суда или, как всегда происходило с другими решениями Суда, передана забвению согласно концепции, предложенной А. Бикелом. Одним словом, в этом особом мнении я заявил, что нет разумных оснований полагать, что законодатель органического закона Конституционного Суда имеет большую свободу определения структуры, чем в рамках любых других регулятивных мер, поскольку это означало бы расширение возможностей законодателя для ослабления его подчинения Конституции при разработке законодательства о Конституционном Суде; вышеизложенное не вытекает из оговорки к закону, закрепленной в Ст. 165 СЕ, и совместимо с консти-

туционной структурой Конституционного Суда. Вместо этого я отметил, что такая свобода определения структуры законодательства подлежит особому контролю со стороны Конституционного Суда в случаях, когда эти регламенты затрагивают вопросы или аспекты, структура которых уже была ранее определена законодательной властью, поскольку, как было указано в STC 76/1983 от 5 августа, FJ 4, «Конституционный Суд в качестве высшего толкователя Конституции (Ст. 1 LOTC) должен постоянно поддерживать разграничение между объективизацией учредительной власти и действиями учредительных органов, которые никогда не могут выходить за рамки и пределы юрисдикции учредительной власти».

Я хотел бы выразить удовлетворение тем фактом, что мнение большинства, на котором основано постановление, приняло выдвинутые возражения. Как минимум, мне хотелось бы отметить, что мнение большинства, на котором основано постановление, несмотря на практически полное воспроизведение FJ 3 STC 185/2016, опустило тревожное заявление FJ 4 из STC 49/2008 об ослаблении проверки конституционности, которая должна проводиться в случае, если обжалуемая норма является органическим законом Конституционного Суда. Вместо этого, была приведена цитата STC 191/2016 от 15 ноября, FJ 3.B), подчеркивающая широкую свободу законодателя для законодательного регулирования в рамках конституционной системы.

Я согласен с идеей, что такое «отречение» – или, как минимум, отсутствие дальнейшего использования конституционной прецедентной практики, которую я считаю крайне разрушающей – может означать начало «отказа от использования», которое я затронул в своем особом мнении к STC 186/2016. В любом случае, она поддерживает мое решение всегда выражать несогласие через особые мнения, если я не согласен с позицией большинства, закрепленной в решении Суда, в рамках полномочий, предоставленных мне Ст. 90.2 LOTC, как способ поощрять размышление и даже будущие изменения прецедентной практики.

II. О решении отложить анализ настоящего иска о неконституционности, поданного Generalitat de Catalunya против Органического закона 15/2015 от 16 октября, в пользу иска, поданного впоследствии Правительством Страны Басков, и не согласовывать обжалуемый регламент.

Органический закон 15/2015 от 16 октября о внесении изменений в органический закон Конституционного Суда был предметом двух исков о неконституционности. Первый под № 7466-2015 был подан

Generalitat de Catalunya и зарегистрирован в настоящем Суде 30 декабря 2015 г. Второй был подан под № 299-2016 Правительством Страны Басков (решение по которому принято в STC 185/2016) и зарегистрирован в настоящем Суде 15 января 2016 г. Как я отметил тогда в своем особом мнении к STC 185/2016 в целом и без противоречия обоснованной свободе усмотрения при изучении судебных ресурсов будет целесообразным с учетом большого количества исков о неконституционности против той же нормы упорядочить их во временной последовательности или, как минимум, объединить или, наконец, рассмотреть одновременно. Этого не произошло с Органическим законом 15/2015, когда было принято решение сначала проанализировать второй иск – от Баскского Правительства – в ущерб первому иску – поданному *Generalitat de Catalunya*.

Я хотел бы еще раз повторить то, что я уже подтверждал в своем особом мнении к STC 185/2016: первым следует рассматривать иск, поданный *Generalitat de Catalunya*, не только на основании временной последовательности, но и в силу уникальности анализа. В любом случае, я должен напомнить, что мнение большинства, на котором основано постановление, включило обоснование такого уникального порядка. Решение, с которым я сейчас не согласен, гласит в FJ2, что схожие черты обоих исков "[...] уже были установлены, когда Суд дал разрешение на рассмотрение иска; в соответствии с предложением, внесенным докладчиками по обоим ходатайствам, Суд счел целесообразным при организации обсуждений принять решение по иску Баскского Правительства до принятия решения по иску Правительства *Generalitat*, несмотря на то, что иск Баскского Правительства был подан позднее, поскольку в первом иске в качестве первого и определяющего правового основания неконституционности, основанного на общем рассмотрении обжалуемых статей, была заявлена денатурализации модели конституционной юрисдикции, разработанной учредительной властью, в то время как каталонское Правительство в своем иске не использует такой общий подход и вместо этого фокусируется на конкретном обвинении против каждой обжалуемой статьи».

Я рад тому, что для обеспечения необходимой прозрачности при выполнении высокой задачи Конституционного Суда были представлены основания принятия определенных, пусть даже и обоснованных, решений, которые могут не отвечать объективным критериям, во избежание любых заявлений о произволе при реализации соответствующих полномочий. Без противоречия оправдательной ценности таких разъяснений в настоящем деле аргументы в пользу приоритетного рассмот-

рения иска, поданного Правительством Страны Басков, перед иском, поданным *Generalitat de Catalunya*, не особенно убедительны. Во-первых, иск, поданный *Generalitat de Catalunya*, был не только подан раньше, но имел более обширный предмет рассмотрения, чем иск, поданный Правительством Страны Басков, поскольку, помимо процедурных вопросов, которые являются общими для обоих исков, иск Правительства Страны Басков оспаривал Ст. 92.4.b) и с) у 95.2 LOTC, а иск, поданный *Generalitat de Catalunya*, также оспаривает Ст. 92.4.a) LOTC. Во-вторых, аргументы, основанные на том факте, что иск Правительства Страны Басков, исходя из общего рассмотрения обжалуемых статей, затронул денатурализацию модели конституционной юрисдикции, разработанную учредительной властью, превалирует над иском, поданным *Generalitat de Catalunya*, который фокусируется на конкретном обвинении против каждой обжалуемой статьи, также не слишком убедительны. Кроме того, непонятный подход, используемый в мнении большинства STC 185/2016 для анализа иска, поданного Баскским Правительством, привел к тому, что заявленная более широкая перспектива не соответствует более широкому анализу, проведенному в постановлении, с которым я не согласен (что было раскритиковано в различных особых мнениях, представленных в постановлениях).

Несмотря на вышесказанное, постфактум очевидно, что заявленная методологическая целесообразность в рассмотрении иска от Правительства Страны Басков не имеет достаточных оснований. Скорее, остается возражение, выраженное в моем особом мнении в STC 185/2016 о том, что такая отсрочка могла привести (чему есть свидетельства) к игнорированию при анализе нормативного оспаривания ценной информации, которая могла и должна была быть увязана с нормой, конституционность которой рассматривается в настоящем иске и которая неразрывно связана с недавними событиями в Каталонии.

В этом отношении, я думаю, следует представить пункты 9-11 особого мнения, поданного мною к STC 185/2016, которые гласили следующее:

«9. Преамбула к Органическому закону 15/2015, в попытке объективного описания причин принятия закона лишь отмечает, что «несмотря на то, что действующий регламент Конституционного Суда содержит общие принципы обеспечения эффективности его решений, необходимость урегулирования новых ситуаций, связанных с игнорированием такой эффективности, обозначает, что следует применять инструменты для действительного гарантирования эффективности». Однако можно легко предположить, что эти новые ситуации, связан-

ные с игнорированием эффективности решений Конституционного Суда, напрямую связаны с различными решениями, принятыми *Generalitat*, и, в частности, каталонским Парламентом.

Также мнение большинства, на котором основано постановление, не связывает прямо обжалуемую норму с нынешней ситуацией в Каталонии. Необходимость, часто упоминаемая этим же мнением большинства, проецирования абстрактного анализа на вопросы, затронутые в иске, отнюдь не является основанием для того, чтобы Конституционный Суд не признавал цель, преследуемую нормой, определяя контекст ее применения. Субъективное и телеологическое толкование являются крайне важными принципами для изучения нормы. В этом случае, как мы подтвердили ниже, если не принимать во внимание оба принципа, то не будет проанализирована исключительно важная информация, такая как карательная природа новой меры отстранения, предусмотренной в Ст. 92.4.с) LOTC; или то, как новый регламент подмененного правоприменения, предусмотренный в Ст. 92.4.с) LOTC, серьезно изменил противовесы, предусмотренные Конституцией.

10. Задача Конституционного Суда не может выполняться в обход социальной и политической основы законов, которые для соблюдения конституционности должны проходить проверку Судом. Несомненно, что цель законодательства – это абстрактность положений и их проецирование и сохранение действия с течением времени. Выполнению самой важной задачи, порученной конституционной юрисдикции, вряд способствует одержимость формальностью, если в ходе ее реализации игнорируется жизнеспособность закона и его проницаемость для разных социальных вопросов и проблем. Сокрытие контекста, который лежит в основе конкретной нормы, не помогает избежать ее потенциальной неконституционности. Предположение о том, что норма после вступления в силу свободна от первоначальных недостатков, – это игнорирование того факта, что такой недостаток является частью самой сути и оказывает либо негативное, либо положительное влияние на действительность нормы. Именно по этой причине в разных случаях – я лишь процитирую в качестве примера контроль в отношении так называемых полномочий по принятию декрет-законов – конституционная прецедентная практика обращается к парламентским разбирательствам для поиска информации и аргументов в поддержку своей позиции.

В этом случае весьма прискорбно, что мнение большинства в постановлении не действовало таким образом. Однако это не причина для того, чтобы мое особое мнение не затрагивало этот вопрос, учитывая

его актуальность при конкретном анализе определенных обжалуемых принудительных мер.

11. Органический закон 5/2015 был принят на основе законопроекта, предложенного Парламентской группой Partido Popular. Защита парламентской группой данного законопроекта на стадии рассмотрения перед Конгрессом депутатов и все обсуждения, которые затем состоялись на сессии (Расписание сессий Конгресса депутатов – Пленарное заседание и Постоянная делегация – № 306 от 16 сентября 2015, страницы 102-134) говорит о том, что эта законодательная реформа напрямую связана с «учредительным процессом в Каталонии» [*«proces constituent a Catalunya»*] и нацелена исключительно на то, чтобы предоставить Конституционному Суду необходимые инструменты для того, чтобы противостоять тому, что он считает неповиновением Каталонии, которое проявляется в отказе от исполнения его решений.

Вмешательство парламентской группы вне законодательной инициативы является неоспоримым фактом. Закон заявляет, что «реальные факты свидетельствуют о том, что уровень неисполнения решений [Конституционного Суда] постепенно возрастает; и очевидно, что эта ситуация возникла практически в то же время, что и сепаратистское движение в Каталонии, нацеленное исключительно на уничтожение Испании». Наряду с этим, он подтверждает, что есть много зарегистрированных случаев неисполнения, подтверждающихся «прежде всего, постановлением в отношении Устава автономии Каталонии в связи с широким использованием каталонского языка и исключением кастильского диалекта испанского языка как языка межнационального общения в области образования, что привело к тому, что многие родители отказались от права на обучение своих детей на кастильском испанском по причине каждодневного давления со стороны жестоких граждан, о чем мы узнали сегодня из некоторых газет. Другими примерами являются каталонский Закон о Veguerias, отсрочка референдума, объявленного Generalitat 9 сентября 2014 года, или обжалование, поданное Уполномоченным по национальному переходу [Comisionado para la Transition National]. Аналогичным образом, 11 июня Конституционный Суд объявил несоответствующим Конституции так называемый гражданский процесс участия, и на той же неделе Конституционный Суд принял решение о замораживании ресурсов, предусмотренных Generalitat для Налоговой службы Каталонии [...]. Во всех этих случаях, каталонское Generalitat демонстрировало и продолжает демонстрировать одну позицию: неисполнение решений в качестве ответной реакции; неповиновение в качестве поведения; и институцио-

нальное непослушание в качестве основного принципа, и все эти действия осуществлялись для реализации заявленного национального постановления, основанного на аморальном поведении ошибочно пострадавших жертв». Никакое другое неисполнение (со стороны Государства или любого другого Автономного сообщества) не приводится в качестве основания для этой реформы.

Позвольте мне заострить внимание на том, что в сценарии, тесно связанном с Каталонией, рекомендуется не откладывать анализ иска о неконституционности, поданного каталонским *Generalitat* против Органического закона 15/2015 от 16 октября, и не игнорировать необходимую контекстуализацию обжалуемого закона».

III. *О карательной природе отстранения органов или государственных служащих с должности, предусмотренного в Ст. 92.4.b) LOTC.*

В моем особом мнении к STC 185/2016 я подробно разъяснил причины того, почему я считаю, что полномочие Конституционный Суд по отстранению органов или государственных служащих с должности, предусмотренное в Ст. 92,4,b) LOTC, следует признать неконституционным в силу его карательной природы. Причины, которые я привел, в равной степени применимы к этому иску, поэтому я вновь приведу текст пунктов 12-15 указанного особого мнения:

«12. Правительство Страны Басков обжаловало в своем иске карательную природу меры по отстранению органов или государственных служащих с должности, предусмотренной в Ст. 92,4,b) обжалуемой нормы. Мнение большинства, лежащее в основе постановления, отклонило этот подход, указывая на тот факт, что эта мера направлена исключительно на устранение препятствий для эффективности решения, включающих демонстративное намерение органа или государственного служащего не исполнять его, и, соответственно, ограничена временем, необходимым для обеспечения исполнения решений Суда.

В особом мнении, выраженном вице-председателем Суда, был подробно рассмотрен этот вопрос; после пояснения прецедентной практики, заложенной Европейским Судом по правам человека и Европейским судом – так называемых правил Энгеля – и критерия, заложенного в конституционной прецедентной практике по вопросу, она поясняет, почему именно эта мера является наказанием. Настоящим я ссылаюсь на ее мнение и поддерживаю его. Тем не менее, я должен упомянуть следующие аргументы.

Ст. 92.4.b) LOTC предусматривает, что Конституционный Суд, после установления факта частичного или полного неисполнения сво-

его решения, может, помимо прочего, принять решение, об «отстранении с должности органов или государственных служащих, относящихся к Администрации, ответственных за неисполнение, на срок, необходимый для обеспечения исполнения решений Суда». При отсутствии более конкретного законодательного применения в отношении конкретных случаев расширения полномочий и четкого субъекта, объекта и временных ограничений, применимых к мере отстранения, по моему мнению, это отнюдь не устраняет риск того, что, по сути, мера является наказанием и что она может быть использована Конституционным Судом как таковая в случае неисполнения органом или государственным служащим его решений.

Первое соображение, на котором основано мое мнение, связано с тем, как появилась эта мера. Парламентские обсуждения не оставляют сомнений в желании применения этих, по сути, карательных мер. Опять же я привожу выдержку выступления спикера Парламентской группы, предлагающего инициативу, которая без поправок стала основой рассматриваемого регламента, для подтверждения следующего: «таким образом, когда Конституционный Суд, Ваша честь, требует в распоряжении принятия положительных действий государственным органом, и реакция такого органа проявляется в сознательном бездействии, возникает неисполнение, а также неповиновение в силу прямого отказа выполнять распоряжения посредством намеренного бездействия в отношении предписаний или простого отказа отменить закон или автономные акты, поставленные Конституционным Судом под сомнение». Использование таких терминов, как «неповиновение» или «намеренное бездействие» предполагает незаконное поведение и напрямую ведет к идее уголовного преступления. Если авторы парламентской инициативы именно в этом контексте предложили новый закон, я считаю обоснованными все опасения в отношении карательной цели этих мер, основанной на их концепции.

Не менее важен и тот факт, что если предупреждением является передача в юрисдикционные задачи Суда принудительных мер, предусмотренных процедурным регламентом, в результате чего Ст. 80 LOTC также была изменена так, чтобы к вопросам правоприменения решений Закон об административной юрисдикции применялся в качестве дополнения, возможное отстранение с должности в этом законе предусмотрено не как потенциальная принудительная мера. Скорее, этот вид меры отстранения, в случае ее законодательного закрепления, является следствием административного дисциплинарного регламента, если преступление совершают органы или государственные служащие. Это

еще один вопрос, который следует обязательно рассмотреть при анализе возможной карательной природы этих мер.

Во-вторых, несмотря на усилия мнения большинства, на котором основано постановление, закрепить определение этой меры, минимизирующее риск ее соотнесения с карательными последствиями, в ее применении наблюдалось тревожное искажение, которое подтвердило карательную цель этой меры.

На самом деле, мнение большинства, на котором основано постановление, гласит, что «мера должна быть отменена, как только орган или государственные служащие, ответственные за исполнение решения, прекратят намеренное его неисполнение». Прямая ссылка на прекращение намеренного неисполнения решения государственным органом, как одно из оснований отмены меры, подтверждает, что цель такой меры устранения заключается не только в преодолении препятствий для обеспечения исполнения решения путем временного отстранения лиц, ответственных за нарушение, и замены их другими исполнителями, способными выполнить конституционное решение, но и в разрушении такого намеренного неисполнения. Эта цель затрагивает вопросы, которые не характерны для простой принудительной меры, и приближают ее к карательным мерам, применение которых направлено не на обеспечение исполнения решений, а на принятие правовых последствий для сдерживания неисполнения решения. Кроме того, эта мера отстранения не имеет временного ограничения, поскольку она связана не с определенным исполнением конкретного решения, а с прекращением органом или государственным служащим намеренного неисполнения решения. Наконец, мнение большинства, на котором основано постановление, допускает принятие такой меры в качестве инструмента для того, чтобы сломить намерение государственного органа путем его отстранения.

Помимо вышеизложенного, я считаю, что если бы закон содержал более четкое определение, или если бы Суд принял более четкое требование относительно пределов применения меры, это развеяло бы все сомнения относительно истинной природы принудительной меры. Этот вариант был бы возможен в случае, если бы применение меры предусматривало следующие условия: (i) неисполнение затрагивает обязательство выполнять решения; (ii) единственная цель меры заключается в том, что предоставить новому исполнителю возможность принять необходимые решения для исполнения невыполненного конституционного решения; (iii) отстранение должно утверждаться только для выполнения этой конкретной задачи; и (iv) на срок, который необходим для выполнения новым исполнителем поставленной задачи.

IV. Об изменении модели конституционной проверки, предусмотренной в Ст. 155 СЕ, в силу регулирования подмененного правоприменения, предусмотренного в Ст. 92.4 с) ЛОТС.

В моем особом мнении к STC 185/2016 я подробно разъяснил причины того, почему я считаю, что полномочие, предоставленное Конституционному Суду в отношении запроса о содействии национального Правительства в подмененном правоприменении его решений, предусмотренном в Ст. 92.4.с) ЛОТС, должно быть признано несоответствующим Конституции. Приведенные мною основания в равной степени применимы к настоящему иску, поэтому я привожу поддержку из пунктов 16-20 указанного особого мнения:

«16. Правительство Страны Басков также обжаловало в своем иске правила подмененного правоприменения, предусмотренные в Ст. 92.4.с) СЕ, на основании того, что они изменяют конституционную модель контроля исполнения Автономными сообществами обязательств, закрепленных Конституцией или иными законами, предусмотренными в Ст. 155 СЕ. Мнение большинства, на котором основано постановление, отказалось от этого подхода, подчеркнув, что полномочия для вмешательства Государства, предусмотренные в Ст. 155 СЕ, и инструмент подмененного правоприменения, предусмотренный ЛОТС, отличаются друг от друга.

Особое мнение, представленное Судьей Фернандо Вальдесом Дал-Ре, содержало сложные аргументы по вопросу и указывало не только на дублирование между принудительными мерами по замене исполнителя и мерами, предусмотренными в Ст. 155 СЕ, но и на практическую неприменимость Ст. 155 СЕ согласно новым правилам, закрепленным Ст. 92.4.с) ЛОТС. Настоящим я ссылаюсь на его аргументы и поддерживаю их. Тем не менее, я должен привести некоторые дополнительные аргументы.

Ст. 92.4.с) ЛОТС предусматривает, что Конституционный Суд после установления факта полного или частичного неисполнения своего решения может, помимо прочего, принять решение о подмененном правоприменении своих решений с возможностью запроса «содействия национального Правительства для принятия необходимых мер в порядке, установленном Судом, для обеспечения исполнения его решений». В свою очередь, Ст. 155.1 СЕ предусматривает, что «если Автономное сообщество не выполняет обязательства, закрепленные для него Конституцией или другими законами [...], Правительство после официального вызова Президента Автономного сообщества и, в случае отсутствия реакции с его стороны, с одобрения абсолютного большин-

ства Сената может принять необходимые меры для обеспечения исполнения Автономным сообществом своих обязательств [...]».

Трудно себе представить возможность определения инструмента, предусмотренного в Ст. 155 СЕ, без нарушения Конституции со стороны Автономного сообщества, подтвержденного решениями Конституционного Суда, посредством приостановки или аннулирования автономных актов (помимо прочего, в силу того, что Правительство уполномочено инициировать автоматическое отстранение Судом обжалуемых автономных положений). С учетом вышеизложенного, оба принципа определяют разные пути вмешательства в случае нарушения конституционных обязательств Автономного сообщества. Ни один из принципов не является приемлемым в существенных условиях. Но не в этом суть. Предметом оспаривания является вопрос о том, изменяет ли модель, разработанная законодателем органических законов согласно ЛОТС, модель, разработанную СЕ, с таким расчетом, чтобы сделать ее несовместимой. В этом случае, будет ясно, что законодатель органических законов поставил себя на тот же уровень, что и учредительная власть, для реализации полномочий этой власти, изменив намерение и обоснование учредительной власти.

Модель, закрепленная в Ст. 92.4.c) ЛОТС, не совместима с моделью, разработанной учредительной властью. Основное различие между ними – на котором я хотел бы сосредоточиться в этом особом мнении – состоит в том, что модель из Ст. 155 СЕ основана на идее о том, что конфликт должен быть урегулирован политическими ведомствами; с другой стороны, модель, определенная законодателем в ЛОТС, основана на идее «юрисдикционного оформления» реакции государства через Конституционный Суд.

Учредительная власть – это власть, которая может определять учредительные органы, их функции и инструменты для урегулирования потенциальных конфликтов, которые могут возникнуть между ними, в частности, конфликтов между конституционными органами. В контексте территориальной организации Государства учредительная власть приняла решение объективизировать будущее нарушение конституционных обязательств Автономными сообществами, поручив исполнение решений через политические, а не юрисдикционные инструменты. Как результат, Ст. 155 СЕ сделала из политических институтов полных протагонистов, наделив их полномочиями инициирования и окончательного решения относительно принятия такой меры.

На основе конституционных положений национальное Правительство, как конституционный орган, действует как гарант соблюде-

ния Автономными сообществами своих конституционных обязательств. Те же конституционные положения определяют инструменты, с помощью которых национальное Правительство должно действовать как гарант, указывая, что оно имеет право инициативы, вправе направить вызов Президенту Автономного сообщества и, в случае отсутствия реакции с его стороны, получить одобрение абсолютного большинства Сената для принятия принудительных мер по замене исполнителя для гарантирования принудительного исполнения конституционных обязательств Автономного сообщества.

Только на втором этапе Конституционный Суд может осуществлять конституционный контроль через юрисдикционные процедуры, предусмотренные в Ст. 161 СЕ и ЛОТС. Иными словами, конституционная модель позволяет Конституционному Суду сохранять третейское положение во всех конфликтах между Государством и Автономными сообществами, включая случаи, когда принимаются меры согласно Ст. 155 СЕ, чтобы не поставить под угрозу его конституционное положение.

Структура ЛОТС, которая обжалуется по существу, изменяет эту конституционную концепцию и балансы, предусмотренные учредительной властью между различными конституционными органами, в случае такого конфликта. В первую очередь, она ставит Конституционный Суд в превалирующее положение, позволяя ему принимать решение о (i) существовании нарушения; (ii) мерах, которые необходимо принять; и (iii) привлечении Правительства и управлении его действиями для обеспечения исполнения Автономным сообществом своих конституционных обязательств. Но, с другой стороны, она ставит Конституционный Суд в подчиненное положение в отношении Правительства, учитывая право инициативы, принадлежащее Правительству согласно конституционным процедурам, и инциденты правоприменения, которые, как уже пояснялось, являются мерами, предусмотренными как полномочия Суда, которые он не может игнорировать или избегать в целях своевременности – не говоря уже о политических мотивах.

Этот переход протагонизма Конституционного Суда в процедуре урегулирования таких конфликтов также препятствует осуществлению им последующего конституционного контроля в процессе реализации принудительных мер по замене исполнителя. Соответственно, он также изменяет функцию гаранта, которую Конституция закрепляет за Конституционным Судом и серьезно подрывает его роль в качестве конституционного гаранта.

Представленный сценарий должен был привести к выводу о том, что такие изменения оригинальной конституционной концепции,

закрепленные оспариваемой нормой, являются подтверждением ее неконституционности не только в силу того, что Конституционный Суд получает функции, выходящие за рамки функций, предусмотренных Конституцией, но и на основании того, что она лишает другой учредительный орган – Правительство – этих полномочий, которые закреплены за ним Конституцией.

Сжатые сроки для подготовки настоящего особого мнения не позволили мне подготовить обоснование о том, как анализ ситуации в области сравнительного права подчеркивает тот факт, что в процессе исполнения решений Конституционного Суда законодательные органы уделяют особое внимание защите конституционной роли, закрепленной для различных конституционных органов, и их взаимного баланса; например, в некоторых случаях ответственность за исполнение их решений возлагается на Президента Республики.

Тем не менее, я считаю целесообразным указать на то, что происхождение конституционного контроля закона связано с неконституционностью некоторых принудительных мер, которые законодатель желает возложить на Верховный Суд США на основании закона в нарушение положений Конституции. Как сделает любой специалист, я ссылаюсь на Постановление, принятое Верховным Судом США по делу *Марбери против Мэдисона (1803) 5 US (1 отделение) 137*. В этом Постановлении, несмотря на то, что оно известно за утверждение возможности конституционного контроля закона, правовая норма о наделении правоприменительных полномочий Верховному Суду США, в разрез с первоначальными полномочиями, предоставленными Суду Конституцией, была признана неконституционной. В деле *Марбери против Мэдисона* вопрос был связан с тем, что Президент Адамс в последние дни срока своих полномочий предложил назначить Марбери мировым судьей в округе Колумбия, и это предложение было утверждено Сенатом. В конечном итоге, назначение не было обнародовано через необходимые документы, выданные Государственным секретарем. Затем при Президенте Джефферсоне Марбери попросил о назначении у нового Государственного секретаря, Мэдисона, и новое правительство отказало ему в этом на основании того, что оно было незаконным. В результате Марбери подал иск в Верховный Суд с запросом о том, чтобы Государственному секретарю, Мэдисону, было предписано принять его назначение на основании судебного приказа. Верховный Суд отклонил этот запрос на том основании, что, несмотря на то, что Закон о судебной системе 1789 года наделил Верховный Суд США полномочиями принимать судебные приказы в случаях, разрешенных

законодательной практикой и принципами, в отношении всех судов или органов, такой закон был неконституционным. Это объявление неконституционности было сделано на том основании, что:

(i) первоначальные полномочия, предусмотренные Конституцией для Верховного Суда, включают только полномочия, относящиеся к послам, другим государственным министрам и консулам. Иск о юрисдикции применим во всех случаях;

(ii) возможность принятия судебного приказа, как было заявлено Мадбери, была вопросом юрисдикции, зарезервированным за первоначальными судами; поэтому

(iii) полномочие принимать приказы в отношении государственных служащих, предоставленное юрисдикционными законами Верховному Суду, не соответствовало Конституции, поскольку не было предусмотрено Конституцией.

В данном деле, по моему мнению, затронуты аналогичные последствия в отношении возможности законодателя (органических законов) законодательно закрепить структуру полномочий Конституционного Суда, предоставив ему полномочия, которые учредительной властью зарезервированы за другим конституционным органом: Правительством.

Мадрид, 15 декабря 2016 года.

Материал 4

Постановление Конституционного суда 114/2017 от 17 октября 2017 года относительно закона парламента Каталонии 19/2017 от 6 сентября, под названием

«РЕФЕРЕНДУМ О САМООПРЕДЕЛЕНИИ»

Пленарное заседание Конституционного Суда в составе: Председателя г-на Хуана Хосе Гонсалеса Риваса, и членов Конституционного Суда г-жи Энкарнасьон Рока Триас, г-на Андреса Оллеро Тассара, г-на Фернандо Вальдеса Даль-Ре, г-на Сантьяго Мартинеса-Вареса Гарсии, г-на Хуана Антонио Ксиол Риоса, г-на Педро Хосе Гонсалеса-Тревиджано Санчеса, г-на Альфредо Монтоя Мелгара, г-на Рикардо Энрикеса Санчо, г-на Кандидо Конде-Пумпидо Тоуроно и г-жи Марии Луизы Балагер Кальехон, вынесло

ОТ ИМЕНИ КОРОЛЯ

Следующее

РЕШЕНИЕ

По иску о неконституционности номер 4334-2017, поданному Генеральным Прокурором от имени Председателя Правительства против Закона Парламента Каталонии 19/2017 от 6 сентября под названием «О референдуме о самоопределении», опубликованного в Официальном Печатном Издании Каталонии №7449А от 6 сентября 2017 года. Конгресс депутатов, Сенат и Парламент Каталонии были стороной настоящего разбирательства, но не представили свои состязательные бумаги. Докладчиком выступил г-дин Андрес Ольеро Тассара и зачитал решение Суда.

II. Основания

1. Председатель Правительства настоящим иском о неконституционности обжалует Закон Парламента Каталонии 19/2017 от 6 сентября под названием «О референдуме о самоопределении». Иск был подан против Закона в целом, который не соответствует Конституции, как на основании существенных положений и правомочности, так и в силу процессуальных нарушений, которые допустил Парламент Каталонии в ходе его рассмотрения и принятия. Основания заявлений о двух конституционных нарушениях кратко изложены в предпосылках

настоящего Постановления; и мы еще вернемся к этому вопросу, но сейчас представляется уместным их краткое изложение ниже.

Во-первых, что касается иска, то обжалуемый Закон представляет собой случай абсолютной неконституционности, поскольку он регулирует проведение референдума для окончательного утверждения независимости Самоуправляемой Автономии Каталонии (Статьи 1, 4 и связанные Статьи), основанной на заявленном суверенитете народа Каталонии (Статья 2), при которой Парламент Самоуправляемой Автономии Каталонии будет действовать в качестве ее представителя (Статья 3.1). Исходя из этого, Закон представлен как высший стандарт (Статья 3.2), в силу чего он оказывается за рамками конституционной законности. Все это является прямым нарушением, помимо прочего, Статей 1.2, 2 и 168 Конституции Испании, соответственно закрепляющих национальный суверенитет, принадлежащий испанскому народу, нерушимое единство Испанской нации, а также признание и гарантию права на самоуправление национальностей и регионов, из которых она состоит, и порядок полного или частичного изменения Конституции, изложенный в последних из указанных положений. Статьи 1 и 222 Устава Автономии Каталонии (далее SAC) также отнесены к нарушенным положениям. Первая статья гласит, что «Каталония, как национальность, реализует свое право на самоопределение путем организации Автономного сообщества в соответствии с положениями Конституции и настоящего Устава, которые являются его основополагающими документами», в то время как Статья 22 регулирует порядок внесения изменений в Главы I и II самого Устава.

В иске также отмечается, что вместе с «абсолютным нарушением установленного конституционного порядка», Закон 19/2017 также является неконституционным, исходя из вопросов юрисдикции, поскольку он игнорирует исключительную компетентность Государства относительно проведения консультационного референдума (Статья 149.1.32 CE, вместе со Статьями 81.1 и 92 CE) и пытается представить для таких консультаций фундаментальные вопросы, затрагивающие конституционный порядок; вопросы, касающиеся идентичности и единства суверенного субъекта, которые можно решить только в рамках процедуры, предусмотренной в указанной Статье 168 CE. Заявления иска о неконституционности также имеют процедурный характер, поскольку в этой связи Генеральный Прокурор, используя те же формулировки, которые заявлены в предпосылках, осуждает «видимость» регулятивного производства, в рамках которого происходило рассмотрение Закона.

Все эти заявления о неконституционности, которые, после направления Судом соответствующих вызовов, не были оспорены ни Парламентом, ни Правительством *Generalitat*, должны быть рассмотрены в настоящем Постановлении. Следует сделать некоторые предварительные замечания относительно «исключительного» положения, предусмотренного формулировкой (Статья 3.1) обжалуемого Закона. Более того, для лучшего понимания предмета настоящего дела представляется необходимым сделать отсылки на наиболее примечательные положения этого регионального Закона.

Закон 19/2017 включает преамбулу, а также 34 Статьи, упорядоченные в 8 разделов, два дополнительных положения и три заключительных положения. На данном этапе не нужны конкретные ссылки на все положения, касающиеся «референдума о самоопределении» (Глава Ш), «даты и созыва референдума» (Глава IV); «избирательной кампании» и «гарантий» референдума (Глава V и VI, соответственно), или даже «управления избирательным процессом» (Глава VII) или «претензий, жалоб и апелляций» (Глава VIII). Для установленных целей достаточным будет резюмирование первых четырех статей указанного Закона, а также Статьи 9.1, двух дополнительных положений и заключительных положений. Эти положения содержат ключевые принципы обжалуемого Закона.

После заявления в Статье 1 (Глава I, под названием «Предмет») о том, что «Настоящий Закон регулирует порядок проведения обязательного референдума о самоопределении по вопросу независимости Каталонии, последствия которого будут зависеть от полученных результатов, а также порядок создания Избирательной Комиссии Каталонии», в последующих положениях Закона (содержащихся в Главе II под названием «О суверенитете Каталонии и ее Парламенте») закрепляется следующее:

«Статья 2

Народ Каталонии является суверенным политическим субъектом и имеет право свободно и демократическим путем определять свое политическое положение.

Статья 3

1. Парламент Каталонии действует в качестве представителя суверенитета народа Каталонии.

2. Настоящий Закон закрепляет исключительный правовой режим, предназначенный для регулирования и гарантирования референдума о самоопределении Каталонии. Он имеет иерархическое превосходство над любыми другими нормативно-правовыми актами, которые

могут ему противоречить, поскольку он регулирует реализацию фундаментального и неотъемлемого права народа Каталонии.

3. Все органы власти, юридические и физические лица, прямо или косвенно участвующие в подготовке, проведении и/или осуществлении результатов референдума попадают под действие настоящего Закона, который определяет порядок реализации права на самоопределение, являющееся частью существующей правовой системы».

Следует также упомянуть первые статьи Главы III, под названием «О референдуме о самоопределении», а также положения Статьи 9.1 Главы IV.

«Статья 4

1. Граждане Каталонии призываются к решению вопроса относительно политического будущего Каталонии путем референдума, условия проведения которого перечисляются ниже.

2. Вопрос, который необходимо задать на референдуме:

‘Вы хотите, чтобы Каталония была независимым государством в форме республики?’

3. Результат референдума носит обязательный характер.

4. Если по результатам подсчета голосов будет выявлено больше положительных, чем отрицательных голосов, это будет означать независимость Каталонии. С этой целью Парламент Каталонии должен в течение двух дней после провозглашения результатов Избирательной Комиссией провести очередную сессию для принятия официальной декларации независимости Каталонии и запуска конституционного процесса.

5. Если по результатам подсчета голосов будет выявлено больше отрицательных, чем положительных голосов, это будет означать немедленный созыв выборов для Автономного сообщества Каталонии».

«Статья 9

1. Референдум должен быть проведен в воскресенье 1 октября 2017 года, согласно Указу о созыве референдума.

2- (.....)»

Далее приведены два дополнительных положения:

«Что касается положений, которые не противоречат положениям настоящего Закона и Указа о дополнительных правилах, Органического закона 2/1980 от 18 января о регулировании разных форм референдума и Органического закона 5/1985 от 19 июня об общей избирательной системе, то эти положения применяются в качестве дополнения и толкуются в соответствии с положениями настоящего Закона».

Наконец, также следует привести два заключительных положения Закона:

«Первое. Положения местных законов, законов Автономного общества и законов Испанского государства, действующие на территории Каталонии на момент принятия настоящего Закона, будут по-прежнему применяться в любых отношениях, не противоречащих настоящему закону. Согласно настоящему Закону также будут по-прежнему применяться положения законодательства Европейского Союза, общего международного законодательства и международных договоров.

Второе. Согласно положениям Статьи 3.2 положения настоящего Закона прекращают действовать после объявления результатов референдума, за исключением положений Статьи 4, касающихся осуществления результатов».

Что касается первоначального урегулирования предмета нашего решения, то им являются положения обжалуемого Закона, которые вступили в силу в день его официальной публикации, а именно 6 сентября 2017 года; его действие было приостановлено на следующий день по решению Суда, согласно Статье 161.2 CE (Конституции Испании, далее именуемой по испанской аббревиатуре «CE») и 30 LOTC [Органический закон о Конституционном Суде, далее именуемый по испанской аббревиатуре «LOTC»] (предпосылка № 2 настоящего Постановления). Остальные положения Закона 19/2017 имеют органический или процедурный характер и дополняют вышеприведенные положения. В случае признания приведенных ниже положений неконституционными (согласно требованиям иска), зависимые положения постигнет та же участь в силу взаимосвязи между ними (Ст. 39.1 LOTC), поскольку они основаны на едином принципе и не имеют никаких неопределенных последствий (Статьи 1, 3.2 и 4 и дополнительные два положения Закона 19/2017).

До принятия решения по делу необходимо провести предварительное рассмотрение исключительной природы и положений Закона 19/2017; предварительного рассмотрения также требует конституционный контроль и применяемый настоящим Судом в этом отношении порядок.

2. Относительно вышеприведенных вопросов следует отметить следующее:

А. Региональный Закон 19/2017 представлен как закон, устанавливающий «исключительный правовой режим» для проведения «референдума о самоопределении Каталонии» (Статья 3.2). Согласно выше-

изложенным положениям несомненно, что такое требование исключительности придает значение всему юридическому тексту, который должен быть рассмотрен Судом. Это требование проявляется в явном игнорировании настоящим Законом конституционного и правового порядка, но, тем не менее, связывает его с нормами международного права, как видно в дополнительном поиске законных оснований и легитимности Закона, в основном, в его преамбуле. Мы не пытаемся на этом этапе принять правовое решение относительно этого аспекта обжалуемого Закона и его нормативных положений, но следует четко заявить, что:

а. «Решительная позиция несоблюдения конституционного порядка» настоящего Закона (цитаты Законного основания 3 Постановления Конституционного Суда 259/2015 от 2 декабря, далее ССJ 259/2015) уже отражена в несоответствующем установленным нормам порядке его принятия и его преамбуле.

Что касается первого, Закон не был принят Председателем *Generalitat*, в нарушение положений SAC, которые гласят: «от имени Короля» (Статья 65) и определяют председателя как «традиционного представителя Государства в Каталонии» (Статья 67.6.a). Это позволило бы «обозначить связь, посредством которой институциональная организация Автономных сообществ связана с Государством, в котором Король является символом единства и постоянства согласно Статье 56» (ССJ 5/1987 от 27 января, LG 5). Было представлено нестандартное заявление, не имеющее прецедентов, посредством которого создается видимость принятия Закона Парламентом Каталонии и, наконец, используется стандартная формулировка о том, «что все граждане, попадающие под действие настоящего Закона, должны оказывать содействие в его исполнении, и что он должен быть приведен в исполнение трибуналами и органами, к которым он относится».

Применительно к преамбуле и оставляя в стороне заявление о предполагаемой международной основе указанного Закона невозможно не упомянуть в контексте легитимности некоторые решения, принятые Парламентом Каталонии в отношении «референдума о самоопределении», который был признан и объявлен неконституционным и недействительным настоящим Конституционным Судом. Соответственно, речь идет о Резолюции 5/X, утверждающей «Декларацию о суверенитете и праве народа Каталонии на самоопределение» (которая была признана неконституционной и недействительной, в части, относящейся к настоящему документу, согласно ССJ 42/2014 от 25 марта); также речь идет о Резолюции 306/XI об «Общих политических принципах

работы Правительства» (которая была признана неконституционной, в части, относящейся к настоящему документу, согласно ССJ 24/2017 от 14 февраля). Таким образом, в связи с действиями некоторых органов *Generalitat* региональный законодательный орган пытается разобраться с «процессом» отделения от Испанского государства, что привело к представлению многих ходатайств о неконституционности перед настоящим Судом в отношении так называемого «конституционного процесса» в Каталонии [среди самых последних, ССJ 90/2017 от 5 июля, LG 3.d)].

В ненормальной формулировке предъявленного требования и вышеупомянутой преамбуле было заявлено о том, что однозначно прослеживается во всех положениях Закона, а именно о «суверенитете» народа Каталонии (Статья 2), отличном от национального суверенитета, который согласно Конституции принадлежит испанскому народу (Статья 1.2 CE). Кроме того, Парламент, ответственный за принятие настоящего Закона, определен как «представитель» такого «суверенитета» (Статья 3.1), также как предусмотрена преимущественная сила Закона 19/2017 над любыми другими положениями, которые могут противоречить ему. Последнее предписание было закреплено в Статье 3.2, в дополнительном втором положении и в первом заключительном положении, которые уже были приведены в предыдущем законном основании.

Заявленная преимущественная сила Закона 19/2017 затрагивает Конституцию и SAC. Этот вывод подтверждается отсылками Закона (ст. 19.2, 22.4, 25, 28.8. 33.2 и дополнительные положения) на некоторые нормы действующей правовой системы. Очевидно, что после закрепления безусловной преимущественной силы только Закон будет применять упомянутые нормы.

Этот же вывод подтверждается правовым положением, в котором говорится о «немедленном созыве выборов» в случае, если по результатам подсчета голосов на «референдуме о самоопределении» будет выявлено больше отрицательных, чем положительных голосов (Статья 4.5). Эта возможность возврата к конституционному и правовому порядку будет опираться, в свою очередь, на «суверенитет», уже реализованный посредством референдума и, соответственно, на исключительное стремление, объявленное законодательным органом, который действует как представитель верховной власти (Статья 3.1).

Закон 19/2017 пытается связать создание после «официального объявления независимости Каталонии» (Статья 4.4) правовой системы, которая абсолютно не похожа на действующую систему, опирающуюся

ся на Конституцию и SAC. Таким образом, Закон предусматривает создание (Второе дополнительное положение) правовой «системы» в равной степени отделенной и независимой от системы, действующей в Испании, что порождает однозначный непрерывный процесс. Это приводит к двум последствиям, которые также следует затронуть.

Во-первых, настоящий Закон не определяет основу своей конституционности, которая, как правило, необходима для выполнения любой демократической законодательной задачи (ССЖ 34/2013 от 14 февраля, LG 9). Принимая Закон, Автономная Ассамблея пытается действовать не как орган, созданный SAC, правовая природа которого основана на Конституции, а, согласно его формулировке, как «представитель суверенитета народа Каталонии» (Статья 3.1). Такое обоснование с трудом можно соотнести с Конституцией и SAC.

Во-вторых, наше решение должно ограничиваться в отношении основных претензий иска оценкой законности или необоснованности таких претензий для создания в Законе 19/2017 и на его основании правовых «систем», которые игнорируют действующую правовую систему. Если такие претензии будут признаны противоречащими Конституции, не будет смысла в том, чтобы анализировать, будут ли такие имеющиеся или гипотетические системы адаптированы к фундаментальным правилам или нет. Вопреки претензиям не требуется никаких заключений относительно того, противоречит ли референдум о «создании независимого государства в форме республики» (ст. 4.4) Статье 1.3 СЕ («Политической форма Испанского государства является Парламентская монархия»); также по аналогичным причинам не требуется никаких заключений относительно того, соответствуют ли организация и функции избирательных органов, созданных на основании Закона (в частности, относительно положений Статьи 27.2 об освобождении их решений от судебного контроля) требованиям, вытекающим из фундаментального права на получение эффективной защиты от судей и судов (Статья 24.1 СЕ).

b. Закон 19/2017 не представлен как закон, базирующийся, согласно вышеизложенному, на Конституции или SAC, он принят на основе заявленного «права на самоопределение» (ст. 3.3), так называемого «фундаментального и неотъемлемого права народа Каталонии» (ст. 3.2). Эти нормативные заявления связаны с отсылкой, сделанной в преамбуле, на определенные международные договоры, стороной которых выступает Испания, в которых «право народов на самоопределение» признается как «фундаментальное право человека»; согласно положениям Статей 96 и 10.2 СЕ.

Вышеупомянутые правовые положения не требуют признания в судебном порядке, однако следует отметить, что последнее из них (ст. 3.3) явно противоречит собственному заявлению, которое носит описательный характер. В ситуации, когда заявленное «право на самоопределение» (Каталонии) представлено «частью существующей правовой системы», как указано в этом Законе, ни при каких обстоятельствах не следует его понимать как опирающееся на существующую конституционную систему, поскольку оно ссылается только на ст. 3.3 Закона 19/2017, предписания которого считаются достаточными.

Тем более, если бы эти отсылки на международные нормы были приведены в преамбуле, они не должны были бы передаваться под судебный контроль. Преамбулы законов, как правило, не требуют признания настоящим Судом (CCJ 104/2015 от 28 мая, LG 3), при этом они могут определить критерий толкования для «определения законодательной воли» (помимо прочего, CCJ 170/2016 от 6 октября, LG 2). Поскольку в данном случае преамбула не дает никакого критерия относительно толкования однозначных норм, рассмотрение этих норм будет нецелесообразным, однако имеются весомые причины для их анализа. Согласно постановлению настоящего Суда пояснения, изложенные в преамбуле, отразились на правовых положениях, а также в силу того, что в иске приводятся достаточно обширные доводы против факта того, что указанное «право на самоопределение» Каталонии, как было заявлено, основано на международных нормах.

Ни один из «народов Испании» не имеет на основании преамбулы Конституции «права на самоопределение» в том смысле, что Закон 19/2017 признает его как «право» реализовать и завершить односторонний выход из состава Государства, в частности, Испании (ст. 1.1 CE). Это «право» совершенно точно «не признается Конституцией» [CCJ 42/2014, LG 3.b), и ATC 122/2015 от 7 июля, LG 5]. Также как не следует делать предположение о том (как указано в преамбуле обжалуемого Закона), что он является частью нашей правовой системы на основании международных договоров, стороной которых выступает Испания (ст. 96 CE). Этот тезис влечет за собой явное противоречие между тем, что заявленные обязательства принимаются на основании государственного суверенитета и что они странным образом приведут к отказу от того же суверенитета. Безусловное верховенство Конституции приведет к недействительности и неприменимости таких гипотетических обязательств [ст. 95 CE и 27.2.c) LOTC; DDTC 1/1992 от 1 июля, FFJJ 1 и 4, и 1/2004 от 13 декабря. LG 2; SCCJ 100/2012 от 8 мая, LG 7; 26/2014 от 13 февраля, LG 3; и 215/2014 от 18 декабря, LG 3.a)].

Помимо этого, совершенно очевидно, что толкование, предложенное в преамбуле Закона 19/2017, не было даже подтверждено, а, наоборот, оно категорически опровергается теми же международными источниками, на которые ссылается.

Действительно, Международный пакт о гражданских и политических правах от 19 декабря 1966 года, Пакт об экономических и культурных правах от той же даты, стороной которых выступает Испания, и преамбула Закона 19/2017 гласит, что «все народы имеют право на самоопределение» (ст. 1.1 обоих Пактов). Вместе с тем вполне очевидно, что ряд недвусмысленных решений, принятых ООН, на основании которых подписаны эти Пакты, ограничили это право, которое рассматривается как стремление к одностороннему доступу к независимости народов, находящихся «под иностранным игом, господством и эксплуатацией». В остальных случаях «любые действия, подрывающие, полностью или частично, национальное единство и территориальную целостность страны, несовместимы с целями и принципами Устава Организации Объединенных Наций», как указано в п. 1 и 6 Декларации о предоставлении независимости колониальным странам и народам, принятой Резолюцией 1514 (XV) Генеральной Ассамблеи ООН от 14 декабря 1960 года.

Еще более определенно об этом говорится в Декларации 50/6 ООН, третий параграф Главы I которой гласит: «Продолжать подтверждать право всех народов на самоопределение, принимая во внимание особое положение народов, находящихся под колониальным или иными формами чужеземного господства или иностранной оккупацией, и признавать право народов предпринимать законные действия в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций для осуществления своего неотъемлемого права на самоопределение. Это не должно истолковываться как разрешение или поощрение каких бы то ни было действий, нарушающих и подрывающих, полностью или частично, территориальную целостность или политическое единство суверенных и независимых государств, которые соблюдают принцип равноправия и самоопределения народов и в силу этого имеют правительства, представляющие интересы всего народа на их территории без каких-либо различий»

Очевидно, что таким представительством согласно Конституции, Уставу Автономии и всей правовой системы пользуется каждый испанец, который имеет политический статус каталонца (ст. 7 SAC) или, иными словами, каталонских народов в целом, как отмечается в преамбуле Конституции при ссылке на «народы Испании».

Вышеизложенных доводов достаточно для того, чтобы исключить все заявленные основания, вытекающие из международного права, на которые ссылается преамбула Закона 19/2017 в отношении «самоопределения» Каталонии. Эти отсылки подтверждают невозможность с юридической точки зрения того, что основополагающие положения Конституции будут неприменимы или изменены в силу этих международных обязательств. Несмотря на то, что эти обязательства никоим образом не существуют в рамках сферы действия или предполагаемого содержания. Следует напомнить, что «национальная идентичность», «политические и конституционные фундаментальные структуры» и «территориальная целостность» составляющих субъектов являются приоритетными принципами, прямо закрепленными согласно Европейскому Закону (ст. 4.2 Договора о Европейском союзе).

В) Обжалуемый Закон предусматривает так называемый ограниченный срок действия. Как определено во втором заключительном положении «Согласно положениям Статьи 3.2 положения настоящего Закона прекращают действовать после объявления результатов референдума, за исключением положений Статьи 4 в отношении осуществления результатов».

Такое ограничение срока действия этих норм не должно препятствовать их действующему статусу, поскольку Закон 19/2017 по-прежнему действует – несмотря на то, что его последствия были приостановлены – после его рассмотрения в настоящем суде и принятия решения относительно его конституционности.

Законный срок, установленный для окончания юридической силы, был определен «осуществлением результатов», объявленных 1 октября 2017 года (ст. 9.1), таким образом, что указанный референдум не может быть проведен в законном порядке и не может быть установлено выполнение такого условия с учетом приостановки действия Закона 19/2017 согласно ст. 161.2 СЕ и 30 LOTC указом, принятым 7 сентября 2017 года (Предпосылка 2 настоящего Постановления). За этим приостановлением последовали другие приостановления на конституционных и правовых основаниях, затронувшие ряд актов и положений, принятых для приведения в исполнение обжалуемого Закона: распоряжений, принятых в день принятия первого распоряжения относительно обжалуемых автономных положений 4332-2017, 4333-2017 и 4335-2017. Исходя из этих распоряжений, было соответственно приостановлено действие Резолюции 807/XI Парламента Каталонии о назначении членов так называемого Избирательного совета Каталонии, Указа 140/2017 от 7 сентября о дополнительных положениях для проведе-

ния Каталонского референдума о самоопределении и, наконец, Указа 139/2017 от 6 сентября *Generalitat* Каталонии о созыве подтвержденного референдума.

Даже помимо вышеупомянутых фактов – достаточных для прояснения каких-либо сомнений относительно действительности Закона 19/2017, для целей принятия конституционного постановления в его отношении – также необходимо учесть и то, что тот же Закон освобождает положения ст. 4 от заявленного окончания юридической силы «в связи с осуществлением результатов». Это относится к пунктам 4 и 5 указанной Статьи, на основании которых Закон предусматривает либо «независимость Каталонии», либо «немедленный созыв выборов для Автономного сообщества Каталонии», в зависимости от результатов предложенного «референдума о самоопределении». Референдум регулируется и созывается, исходя из положения о том, что Каталония является «суверенным политическим субъектом» согласно предписанию (ст. 2), которое, даже в случае его недействительности, должно быть прямо и однозначно включено как последнее основание в заявления ст. 4 о реализации процесса, который рассматривается автономным законодательным органом как «осуществление» результатов такой консультации.

Основываясь на вышеприведенных разъяснениях, на данном этапе вполне возможно перейти к определению конституционного постановления по Закону 19/2017. Как происходило в ряде случаев, когда некоторые автономные законы оспаривались в силу юрисдикционных и процессуальных причин, а также исходя из содержания (т.е. ССJ 103/2008 от 11 сентября), наша оценка должна проводиться в том же порядке, хотя объяснения по иску должны быть немного откорректированы.

3. В этом основании мы рассматриваем заявленную неконституционность оспариваемого Закона с точки зрения его недействительности в силу отсутствия надлежащих полномочий, как указано в иске, и на основании нарушения компетенции государства в отношении консультаций с населением путем референдума.

В соответствии с обширной прецедентной практикой Суда эта компетенция охватывает не только разрешение на использование таких консультаций (ст. 149.1.32 СЕ), но и их проведение и регулирование. Институт референдума является каналом прямого участия граждан в управлении государственными делами, которое имеет политический характер и является фундаментальным правом (ст. 23.1 СЕ), и которое реализуется исключительно на основе Конституционного закона (ст.

81.1 CE) и, в частности, положений ст. 92.3 CE для регулирования «условий и порядка проведения разных видов референдумов, предусмотренных настоящей Конституцией». Согласно указанным конституционным нормам созыв референдума является исключительной прерогативой Государства «независимо от его формы и территориального охвата» [CCJ 31/2015 от 25 февраля, LG 6.A)], несмотря на оговорки, предусмотренные нашей прецедентной базой касательно фактического дополнительного вмешательства со стороны Автономных сообществ [CCJ 51/2017 от 10 мая, LG 6.a)].

Для настоящего разбирательства наиболее актуальным будет напомнить о двух безоговорочных заявлениях из нашей прецедентной базы в этом отношении. Хотя конкретные сценарии референдума, предусмотренные на законодательном уровне, не ограничиваются несколькими сценариями, допустимыми в нашей правовой системе, общие или абстрактные условия таких референдумов, отличающиеся от тех, которые прямо предусмотрены фундаментальными положениями, должны быть одобрены исключительно конституционным законом, к которому относится ст. 92.3 CE. Второе заявление, в частности, относящееся к настоящему иску, заключается в том, что фундаментальные вопросы, которые уже были разрешены в рамках конституционного процесса или по решению уполномоченного органа, не могут быть вынесены на консультации с населением в рамках автономии – как через референдум, так и иными способами [CCJ 51/2017, LG 5 c) и d)]. Таким образом, повторное определение идентичности и единства носителя суверенитета – это вопрос, который должен быть решен в рамках процедуры осуществления реформы, предусмотренной 168 CE, путем референдума о конституционных изменениях (CCJ 90/2017, LG 6, также цитирующий предыдущие постановления настоящего Суда), поскольку Автономное сообщество не вправе созывать референдум, который выходит за рамки его полномочий или даже связан с фундаментальными вопросами, разрешенными в рамках конституционного процесса или по решению установленного органа (LG 4 CCJ 103/2008 и LG 3 CCJ 138/2015).

Очевидно, что Закон 19/2017 был принят без соответствующих полномочий и поэтому является неконституционным в целом, поскольку весь Закон был основан на регулировании и созыве одного референдума, который выходит за рамки уставных полномочий Автономного сообщества.

Референдум был созван без требуемого разрешения со стороны Государства (ст. 149.1.32 CE). Помимо этого, этот вид консультаций не

предусмотрен ни в Конституции, ни в органическом законе, о котором говорится в Статье 92.3 СЕ (на данный момент Органический закон 2/1980 от 18 января), при этом положения Статьи 122 SAC не предусматривают никаких оснований для их регулирования в рамках вышеупомянутой конституционной прецедентной базы; положение о том, что обжалуемый Закон, очевидно, основывается на «суверенитете» Каталонии, не предусматривает ссылку [на сферу действия и ограничения предыдущей законодательной нормы, см. SCCJ 51/2017 и 90/2017, FFJJ 6.а) и 7.В), соответственно]. Следует также отметить, что консультации по вопросу «самоопределения» Каталонии полностью затрагивают вышеупомянутую идентичность и единство носителя суверенитета и, как следствие, в соответствии с нашей прецедентной практикой они не могут быть предметом любого вида референдума, предусмотренного в ст. 168.3 СЕ, без участия всех испанских избирателей.

После того, как мы определили отсутствие полномочий, которое заявлено в иске против Закона 19/2017, мы можем рассмотреть материальные и существенные основания.

4. Настоящий иск был подан для сохранения национального суверенитета, который принадлежит испанскому народу (ст. 1.2 СЕ), и нерушимого единства Испанской нации, лежащих в основе Конституции, которая, в свою очередь, признает и защищает право на самоопределение национальностей и регионов, из которых она состоит, и солидарность между ними (ст. 2 СЕ). Как указано в иске, обжалуемый закон означает «полное и абсолютное нарушение» фундаментальных принципов нашей правовой системы, поскольку он наделяет народ Каталонии статусом «суверенного политического субъекта» (ст. 2), «суверенитет» которого реализует Парламент Каталонии, который действует как «представитель» такого суверенитета (ст. 3.1), регулируя и созывая «обязательный референдум о самоопределении по вопросу независимости Каталонии» (ст. 1 и 4). Утверждается, что такие положения, как и весь Закон, имеют «иерархическое преобладание» «над любыми другими нормативно-правовыми актами, которые могут ему противоречить» (ст. 3.2, вместе со вторым дополнительным положением и первым заключительным положением).

Согласно иску «грубое и серьезное нарушение нашей конституционной системы» также приведет к нарушению Законом 19/2017 ст. 1.3 и 168 СЕ, которые ссылаются на парламентскую монархию как политическую форму Испанского государства и процедуру общего или частичного пересмотра Конституции (а именно, Вступительная глава, Раздел II, Статья 1^а, или Глава I, или Глава II); положения которых при-

ведены в другом разделе иска вместе со ст. 9.1 СЕ, согласно которой «граждане и государственные органы обязаны соблюдать Конституцию и все другие законодательные положения».

Далее Суд рассмотрит оба основания неконституционности вместе с двумя предыдущими разъяснениями. Во-первых, как только была установлена претензия Закона 19/2017 на то, чтобы стать источником создания «системы» за рамками Конституции, возникла потребность принятия судебного заключения в отношении закона, а не будущего содержания поддерживаемой «системы». Соответственно, сейчас предмет рассмотрения является вопрос о создании «независимого государства в форме республики» Каталонии, выдвинутый на референдуме (ст. 4.2), в контексте действия ст. 1.3 СЕ. Во-вторых, наше постановление может быть основано на любом конституционном положении, независимо от того, упоминалось оно в ходе рассмотрения или нет (ст. 39.2 LOTC).

5. Нет никаких сомнений в том, что Закон 19/2017 в целом не соответствует Конституции, поскольку он прямо противоречит фундаментальным принципам нашей конституционной системы: национальный суверенитет, который принадлежит испанскому народу, единство нации, организованной в форме социального и демократического Государства, и верховенство Конституции, которую обязаны соблюдать все государственные органы, в том числе и Парламент Каталонии (ст. 1.2, 2, 1.1 и 9.1 СЕ).

Сейчас вопрос стоит о «конституционном нарушении, которое не является (как обычно в делах о противоречии нашему фундаментальному закону) результатом неправильного толкования того, что Конституция устанавливает или разрешает в конкретных обстоятельствах, а результатом полного отрицания обязательной силы Конституции, которое было прямо заявлено положениями о владении («представитель», цитата ст. 3.1 Закона) суверенитетом и создании видимости конституционного процесса, из которых вытекает грубейшее отрицание действующей конституционной системы. Это наглядно подтверждается органом с претензией на создание нового политического порядка» (CCJ 259/2015, LG 6; аналогичные условия, АТС 141/2016 от 19 июля, LG 3).

Конституционные принципы, так решительно отвергнутые, неразрывно связаны между собой, как Суд уже отмечал в CCJ 259/2015. Превосходство Конституции как высшего закона (CCJ 54/1983 от 21 июня, LG 2, и даже раньше в CCJ 16/1982 от 28 апреля, LG 1), прямо установленное в Статье 9.1 СЕ, обусловлено тем фактом, что Консти-

туция была создана суверенной нацией, испанским народом, которому принадлежит национальный суверенитет и который является источником государственной власти. Также следует отметить, что национальный суверенитет, принадлежащий испанскому народу, обязательно предполагает единство нации (ст. 2 CE), которая организована в форме социального и демократического государства. Единое и общее государство для всех и на всей территории, независимо от сложного состава, обусловленного конституционным признанием территориальных автономий, поэтому Статья 1.2 CE является основой нашей всей правовой системы [CCJ 259/2015, LG 4.a); по тому же вопросу, CCJ 90/2017, LG 6.a)].

Согласно настоящему иску вышеизложенные принципы прямо отрицаются Законом:

А) во-первых, Закон отрицает превосходство Конституции. Никакая учрежденная власть не должна пытаться возвысится над фундаментальными нормами, как это сделал Парламент Каталонии, когда заявил о своем желании «открытого и прямого оспаривания обязательной силы Конституции или правовой системы, основанной на ней» (CCJ 128/2016 от 7 июля, LG 5). Это означает, что настоящий Закон устанавливает свое «иерархическое преобладание над любыми другими нормативно-правовыми актами, которые могут ему противоречить» (ст. 3.2). Соответственно, этот нормативный акт определяет по своему усмотрению, следует ли применять государственные конституционные законы (дополнительное второе положение) или даже любые другие государственные, автономные или местные нормы, преобладая также над законодательством Европейского Союза, международным правом и международными договорами, в зависимости от того, противоречат они его положениям или нет. Испанские государственные нормы – как указано в первом заключительном заключении настоящего Закона – «по-прежнему, останутся применимыми по каждому аспекту, в котором они не противоречат ему». В то же время положения Европейского Союза и международного Закона должны применяться «согласно настоящему Закону».

Очевидно, что автономный законодательный орган забыл о «четком отличии между объективностью учредительной власти, закрепленной Конституцией, и действиями учредительных органов, которые всегда должны соблюдать рамки и полномочия, закрепленные Конституцией» [CCJ 76/1983 от 5 августа, LG 4; по тому же вопросу, CCJ 15/2000 от 20 января, LG 3, и 247/2007 от 12 декабря, LG 8.a)]. Вряд ли необходимо подчеркивать, что в случае отрицания обязательной силы

Конституции, соблюдение норм SAC,, которые являются непосредственной основой полномочий Парламента, закрепленных настоящим законом, также будет проигнорировано (ст. 147.1 CE). Самоуправление Каталонии, сформированное как Автономное сообщество, по существу может осуществляться только «в соответствии с Конституцией и настоящим Уставом, который является его основным организационным актом», а полномочия *Generalitat*, «источником которых является народ Каталонии», также должны быть реализованы, «в соответствии с настоящим Уставом и Конституцией» (ст. 1 и 2.4 SAC). «Одним словом самоуправление не является суверенитетом» (CCJ 4/1981 от 2 февраля, LG 3, и многие другие постановления по тому же вопросу).

В) Вопреки тому, что было сказано, верховенство, которое настоящий Закон сам себе присваивает с последующим пересмотром системы источников законодательства, основано на заявлении, сделанном в ст. 2, согласно которой (в нарушение положений ст. 1.2 CE) «народ Каталонии является суверенным политическим субъектом и как таковой реализует свое право свободно и демократическим путем определять свое политическое положение»; «суверенитет», который провозглашен «представительным» в отношении той же автономной ассамблеи, которая приняла настоящий Закон (ст. 3.1). Но народ Каталонии «не обладает суверенной властью, которая принадлежит исключительно испанской нации в форме Государства», также как он не может быть идентифицирован как «правовой субъект, конкурирующий с носителем национального суверенитета»; и граждан Каталонии не следует «приравнивать к суверенному народу, толкуемому как «идеальное сочетание учредительной власти и источника Конституции и правовой системы»» [CCJ 90/2017, LG 6.a), со ссылкой на аналогичные предыдущие постановления].

Следует также напомнить о том, что вопреки тому, что было заявлено в преамбуле обжалуемого Закона относительно «нарушения испанского конституционного пакта 1978 года», «Конституция не является результатом соглашения между историческими территориальными институтами, сохраняющими определенные права, которое предшествовало Конституции и имеет преимущественную силу перед ней, скорее, она является правовым текстом, который имеет обязательную силу в рамках сферы ее действия» (CCJ 76/1988 от 26 апреля, LG 3, и по тому же вопросу SCCJ 42/2014, LG 3, 259/2015, LG 4.b), и 90/2017, LG 6). Если «как социальная/историческая реальность Каталония (и вся Испания) существовала до Конституции 1978 года, «с правовой/конституционной точки зрения «народ Каталонии» (...) обо-

значает субъект, который с правовой точки зрения формируется на основании конституционного признания (таким же образом, как и весь «испанский народ», «который является источником государственной власти», согласно ст. 1.2 CE) (CCJ 42/2014, LG 3).

С) «Обязательный референдум о самоопределении», регулируемый и созываемый Законом 19/2017 (ст. 1 и 4 и соотв.), основан на неконституционном допущении о наличии у народа Каталонии «суверенитет» и не совместим с единством Испанской нации, на котором основана Конституция (ст. 2 CE). Если бы эти консультации были проведены в соответствии с предусмотренными положениями, такое единство было бы поставлено под сомнение на законных основаниях. Даже если подсчет голосов не будет означать «независимость Каталонии» (ст. 4.4) и отрицание единства Нации и Государства, созданного этой нацией (ст. 1.1 CE), он будет однозначно аннулирован. Нация, единство которой лежит в основе Конституции, является нацией всех испанцев, свободных и равных в правах. Именно их гипотетически можно призвать к решению вопроса о постоянстве и судьбе общего Государства (ст. 168 CE), и именно им принадлежит учредительная власть, и решение, которое получит поддержку только части испанского народа, как заявлено Законом 19/2017, даже не стоит того, чтобы его озвучивать. Что касается всех, так это то, что неизменность общего Государства, которым является Испания, может быть изменена только по решению всех [CCJ 90/2017, LG 6.a)]; в противном случае, произойдет нарушение единства граждан, коллапс нации, в целом, с правовой и конституционной точки зрения.

Положения Конституции (а, следовательно, и положения ст. 2) без исключения подлежат пересмотру только в соответствии с законом. Поэтому Суд вновь заявляет, что «Конституция не провозглашает свои положения неизменными, а, скорее, предусматривает возможность их полного пересмотра» (ст. 168 CE и CCJ 48/2003 от 12 марта, LG 7)». Она гарантирует, что «только граждане, обязательно действующие в рамках процесса внесения изменений, могут иметь верховную власть; иными словами, власть вносить изменения в Конституцию без ограничений» (CCJ 103/2008 от 11 сентября, LG 2). Каждое конституционное положение может быть изменено, но в этом случае необходимо, чтобы «меры по достижению этой цели» «эффективно осуществлялись в процедурных рамках, предусмотренных для внесения конституционных изменений, поскольку соблюдение процедур всегда обязательно» (CCJ 138/2015 от 11 июня, LG 4, и цитата из прецедентной практики). Фундаментальные нормы полностью открыты для официального пересмот-

ра, который может быть запрошен или предложен ассамблеями Автономных сообществ (ст. 87.2 и 166 СЕ). Это означает, что предусмотрена самая широкая свобода для публичного заявления и защиты идеологических концепций, в том числе тех, которые «стремятся к признанию определенной группы в качестве национального сообщества, даже если они будут основой попытки сформировать конституционно легитимное намерение – путем соответствующих неизбежных изменений Конституции – превратить одну из таких концепций в законную реальность» (ССЖ 31/2010 от 28 июня, LG 12). Общественные обсуждения, происходящие в рамках или за пределами институтов в отношении таких политических проектов или любых других проектов, которые поддерживают конституционную реформу, находятся под защитой Конституции и получили безусловную свободу. Однако превращение этих проектов в законодательство или другие проявления намерений государственной власти возможно только посредством процедуры конституционной реформы. Любые другие действия будут означать освобождение государственных органов от требования подчиняться закону, что нанесет непоправимый ущерб свободам граждан» [СЖ 259/2015, LG 7; по тому же вопросу, ССЖ 122/1983 от 16 декабря, LG 5; 52/2017, LG 5; и 90/2017, LG 6.b)]. Тем не менее, именно это и допустил Парламент Каталонии, приняв оспариваемый Закон.

Д) «Структурные принципы правовой системы» (СЖ 128/2016, LG 5) являются единственными требованиями, и установленное нарушение положений, закрепленных в ст. 1.2 и 2 СЕ, также неразрывно связано с этими принципами, которые определяют наше Государство как «демократическое» и «подчиняющееся верховенству Закона» (ст. 1.1 СЕ).

Приняв Закон 19/2017, Парламент Каталонии выступил против национального суверенитета, принадлежащего испанскому народу, призвав часть народа к решению судьбы всего Государства, подорвал единство Нации (ст. 1.2 и 2 СЕ) и попытался «отменить нынешнее институциональное положение в соответствии с действующим законодательством Автономного сообщества» [СЖ 52/2017, LG 8.A)], соответственно нарушив конституционный принцип автономии (ст. 2 СЕ) и базовые определения самого Устава Каталонии (ст. 1 и 2 СА), сделав, таким образом, подкоп под непосредственный источник своей власти.

Палата, допустив такое нарушение Конституции и продемонстрировав полное несоблюдение лояльности к Конституции, которая является долгом каждого (помимо прочего, ССЖ 181/1988 от 13 октября, LG 4, и 9/2017 от 19 января, LG 3), совершила покушение на значение испанского государства – частью которого является Сообщество Ката-

лонии – как на социальное и демократическое государство, основанное на конституционных принципах, изложенных ст. 1.1 СЕ, которые одновременно являются общими ценностями стран-участниц Европейского Союза, на которых базируется ЕС (ст. 2 Договора о Европейском Союзе).

Парламент Каталонии посредством Закона 19/2017 попытался фактически отменить на территории Каталонии и для всего каталонского народа действие Конституции, Устава Автономии и любых правовых норм, которые не совпадают или противоречат его незаконной воле. Это подтверждается категоричным заявлением о представительном «суверенитете» и иерархическом верховенстве принятых норм (ст. 3). Палата полностью поставила себя вне правового поля, вступила на недопустимый *де факто* путь (SCCJ 103/2008, LG 4, и 259/2015, LG 7, и АТС 24/2017, LG 9), открыто прекратила осуществлять свои конституционных соответствующие Уставу функции и поставила в максимальную опасность, для всех граждан Каталонии, действие и эффективность всех гарантий и прав, закрепленных Конституцией и Государством. Таким образом, граждане были отданы на милость власти, которая не признает никаких границ. Она резко отказалась, посредством провозглашенного «исключительного правового режима» (ст. 3.2) от соблюдения неизбежных требований верховенства закона, в основе которых лежит тезис о том, что правители являются не владельцами, а слугами закона, и прежде всего Конституции и вытекающих из нее норм, которые регулируют порядок внесения в нее изменений; поэтому нельзя говорить о политической и социальной свободе, если эти требования не будут выполнены.

Тем не менее, отказавшись – как указано в Основании 2 настоящего Постановления – от любых предпосылок конституционности, автономная ассамблея не имеет права на законных основаниях требовать соблюдения данного Закона. Власть, которая отрицает закон, также лишает себя возможности быть властью, достойной повиновения. Такое серьезное посягательство на верховенство закона грубо нарушает демократический принцип, при этом Парламент проигнорировал подчинение Конституции, которое является другой формой соблюдения воли народа, выраженной через учредительную власть, которая принадлежит испанскому народу, а не его части. В конституционном Государстве принцип демократии не может быть отделен от безусловного верховенства Конституции [CCJ 259/2015, LG 4.b)]; и не допускает принятие законодательной властью решений, необратимых для политического сообщества. Обратимость политических решений четко

сопряжена с демократией [SCCJ 31/2010, LG 6; 163/2012 от 20 сентября, LG 9; 224/2012 от 29 ноября, LG 11; и 259/2015, LG 5.b)].

В преамбуле Закона 19/2017 отмечается, что посредством этого закона осуществляется «демократический мандат, вытекающий из выборов 27 сентября 2015 года», поэтому Парламент Каталонии выражает мандат большинства от имени народа Каталонии». Но «мандат от народа» – от всех испанцев или от каталонского народа – может быть определен и доступен только на основании закона, и вопрос о его получении может быть поднят перед соответствующими избирательными органами всегда только в соответствии с Конституцией и действующей правовой системой (CCJ 31/2015 от 25 февраля. LG 5).

6. Вышеперечисленные нарушения конституционных статей (по правомерности и по существу) – это не все нарушения, которые настоящий иск приписывает Закону 19/2017. В иске представлено только первое официальное заявление оснований», основанное на так называемой «симуляции» парламентских процедур, которые были применены для рассмотрения и окончательного одобрения Закона на собрании Парламента Каталонии, проведенном 6 сентября 2017 года. Рассмотрение – согласно иску – осуществлялось на 11-часовой сессии «согласно» ст. 81.3 Регламента Парламента Каталонии (далее – RPC), на которой были нарушены права депутатов в части подачи документов за сорок восемь часов до собрания для обсуждения и голосования (ст. 82 RPC) и направления запроса в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения; кроме того, были отклонены общие поправки к законопроекту обжалуемого Закона и были проведены только два частичных изменения. По мнению Генерального Прокурора, все вышеизложенное означает «насаждение нормативно-правового регулирования и парламентских процедур для принятия и публикации Закона в срочном порядке, и такие парламентские процедуры можно описать только как абсолютно тоталитарные».

В этом основании мы рассмотрим эти нарушения процедурной неконституционности, и здесь необходимо затронуть как минимум два аспекта. Первый вопрос, относительно которого Суд должен вынести решение, осуществлялось ли парламентское рассмотрение обжалуемого Закона с нарушением действующей процедуры, независимо от того, что было установлено в предыдущем постановлении настоящего Суда относительно нарушений со стороны Парламента Каталонии. Причины (по существу документа или фундаментальные), в силу которых невозможно объявить допустимость и последующее принятие законопроекта, как закона, который на данный момент находится на стадии об-

жалования. В АТС 123/2017 от 19 сентября было подтверждено несоблюдение ССЖ 259/2015 и последующих решений настоящего Суда и, как следствие, согласно ст. 87.1 и 92 ЛОТС было объявлено недействительным решение *Mesa* (Бюро) Парламента о допуске к рассмотрению законопроекта о референдуме о самоопределении в рамках срочной процедуры, а также решение *Mesa* об отклонении ходатайства о пересмотре такого решения; а также решения, принятые 6 сентября 2017 года Палатой, которые предусматривали обсуждение и голосование по вышеупомянутому законопроекту и отменили необходимое рассмотрение в рамках законодательной процедуры. Во-вторых, здесь представляется полезным напомнить, что Суд может принять решение о неконституционности на основании факта нарушения конституционных положений, независимо от того, было ли во время процесса заявлено об их нарушении или нет (ст. 39.2 ЛОТС).

А) В иске заявлено, согласно изложенным требованиям, что парламентское принятие законодательной инициативы в виде Закона 19/2017 не соответствовало установленной процедуре, вследствие чего указанный Закон является несоответствующим Конституции.

В таком случае необходимо напомнить, что устоявшаяся доктрина Суда относительно несоблюдения положений, регулирующих законодательную процедуру, может приравниваться к неконституционности Закона, когда, по сути, был изменен процесс формирования воли в рамках Палат. Эти правила процедуры не могут быть изменены действиями законодательного органа и имеют, прежде всего, инструментальный характер в отношении политического плюрализма, который согласно ст. 1.1 СЕ является одной из наивысших ценностей правовой системы в целом [все решения в этой связи, SCCJ 99/1987 от 11 июня, LG 1.a); 103/2008, LG 5; 176/2011 от 8 ноября, LG 4; 84/2015 от 30 апреля, LG 4; 185/2016 от 3 ноября, LG 5.b); 213/2016 от 15 декабря, LG 3; и 215/2016 от 15 декабря, LG 5.b)].

Для сохранения политического плюрализма в рамках законодательной процедуры необходимо уважать положение и права меньшинств (ССЖ 136/2011 от 13 сентября, LG 8) и неприкосновенность прав представителей выполнять свои функции на равных условиях и в рамках нормативных документов; прав, которые вытекают из другого фундаментального права всех граждан участвовать в государственном управлении через своих представителей (ст. 23.1 СЕ). Эти фундаментальные права, тесно связанные между собой, могут привести к нарушению, если будут нарушены нормативные документы Палат или иные нормы, регулирующие парламентские процедуры, которые затрагивают

сущность функций, выполняемых политиками, сущность, к которой прямо относится реализация законодательной функции (SCCJ 38/1999 от 22 марта, LG 2; 27/2000 от 31 января, LG 4 и 57/2011 от 3 мая, LG 2).

В) Поэтому необходимо изучить парламентские действия, принятые парламентом Каталонии 6 сентября 2017 года в отношении законопроекта о «референдуме о самоопределении», представленного двумя парламентскими группами, количество членов которых превысило абсолютное большинство Палаты.

Эта законодательная инициатива была допущена *Mesa* Парламентом [ст. 37.1.d) RPC] в 09.00 в указанный день, незамедлительно распространена (Официальное печатное издание Парламента Каталонии, XI Законодатель, № 500 от 6 сентября 2017) и стала основанием для проведения заблаговременно созванного собрания Пленарной сессии (протокол Сессии Парламента Каталонии, XI Законодатель, серия Р, № 80 от 6 сентября 2017 года). После открытия сессии спикер одной из парламентских групп, подписавших законопроект, попросил внести изменения в повестку дня и включить «новый пункт» для обсуждения и голосования, удалив все стадии процедуры рассмотрения (в том числе направление запроса в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения), кроме обсуждения и голосования. В рамках той же процедуры было предложено выделить 2-часовой период для внесения изменений, согласно – как было заявлено – ст. 81.3 RPC, положения которой предусматривают, что «Повестка дня пленарного заседания может быть изменена, в случае согласования, по предложению Председателя или запросу двух парламентских групп, поддержанному одной пятой членов, и в соответствии с законом. Для включения вопроса в повестку дня он должен соблюдать нормативные процедуры, которые допускают его внесение, если иное не оговорено абсолютным большинством».

Затем выступил спикер другой парламентской группы, подписавшей законопроект, который выдвинул такие же требования и цитировал аналогичные нормативно-правовые акты; затем спикер и депутаты остальных групп выступили с критикой предполагаемого исполнения положений ст. 81.3 RPC. Впоследствии они ссылались на запрос о пересмотре, представленный против одобрения законопроекта (ст. 38.1 RPC), на необходимость уважения положений ст. 82 RPC (согласно которым «дебаты могут начинаться, только если за два дня до их начала будут распространены отчет, заключение или документы, на которых они основаны, в противном случае необходимо согласование с *Mesa* или Комитетом») и на невозможность отмены права на направле-

ние запроса в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения в соответствии с Уставом Автономии и Конституцией [ст. 76.2.b) SAC, 16.1.b) и Законом 2/2009 от 12 февраля «О Совете по конституционным гарантиям», и 120 RPC],

После нескольких прерываний Пленарного заседания с целью принятия решения, а не принятия к рассмотрению ходатайств о пересмотре Председатель, ссылаясь на ст. 81.3 RPC, поставил на голосование на Пленарном заседании вопрос о включении в повестку дня обсуждений и голосования по законопроекту «о референдуме о самоопределении», который был одобрен большинством без учета возражений, представленных представителями, выступившими против такого законопроекта и такого порядка его рассмотрения. Затем Председатель отменила все этапы «рассмотрения», кроме квалификации и допуска (которые, по ее мнению, на тот момент уже прошли), публикации законопроекта, рассмотрения поправок (которое должно пройти, как она отметила), обсуждения и, наконец, голосования, отдельно отметив, что стадия взаимодействия с Советом по конституционным гарантиям также была отменена «по запросу спикера». Пленарное заседание одобрила такие изменения в ходе нового голосования большинством голосов. Затем был открыт 2-часовой период для представления частичных поправок, что исключило возможность представления поправок ко всему документу и стало поводом для критических замечаний спикеров и депутатов, ссылающихся на RPC, и новых ходатайств о пересмотре, которые также были отклонены.

Когда Пленарное заседание было возобновлено, депутаты вновь направили жалобы против отказа *Mesa* от направления запроса в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения, Председатель ответила, что Пленарное заседание проголосовало за отмену такой «процедуры», а, следовательно, и против подачи новых запросов о пересмотре. После нескольких прерываний Председатель завершила обсуждения и объявила о голосовании, тогда депутаты таких парламентских групп, как *Ciudadanos*, *Socialista* и *Partido Popular de Catalunya*, покинули Палату. После голосования по частичным поправкам (были одобрены только поправки, представленные независимым депутатом и парламентскими группами, подписавшими законопроект) было проведено голосование и окончательное принятие законопроекта «О референдуме о самоопределении».

С учетом вышесказанного, можно рассмотреть вопрос, заявленный в иске относительно неконституционности обжалуемого Закона в силу нарушения процедуры, которые затронули порядок его рассмот-

рения и принятия. В этой связи уместно отдельно выявить и изучить последующие нарушения RPC и нарушения, связанные с заявленной отменой права депутатов направить запрос в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения, которое предусмотрено и регулируется не только положениями RPC, но и положениями SAC и Автономного закона 2/2009 о порядке работы указанного консультационного органа.

С) Относительно заявленных нарушений (прямых или косвенных) Регламента в иске утверждается, что обсуждение и голосование по законопроекту произошло непосредственно перед его официальным обнародованием (а именно, утром 6 сентября) и, следовательно, без соблюдения требования об обнародовании не позднее, чем за два дня до проведения парламентского обсуждения «документов» (ст. 82 RPC). В нем также осуждается отмена общих поправок и критикуется предоставление только двухчасового периода для представления частичных поправок; все эти меры вместе с отменой права на направление запроса в Совет по конституционным гарантиям для получения заключения привели к искажению законодательной процедуры (которая стала «симуляцией») и «давлению» на Регламент.

Обоснованность первой оценки подтверждает тот факт, что указанные решения большинства ассамблеи существенно сократили возможности вмешательства остальных депутатов и групп. Следует напомнить, что право на внесение поправок (хотя оно и имеет нормативный характер) связано с фундаментальным правом представителя выполнять свои функции, гарантированные ст. 23.2 СЕ (ССJ 119/2011 от 5 июля, LG 9); право, которое, по сути, гарантирует, что представители имеют «равные возможности для участия в решении вопросов» и, следовательно, должны получить «время, необходимое для детального изучения» таких вопросов (СССJ 163/1991 от 18 июля, LG 3, и 30/1993 от 25 января, LG 4, некоторые дела, которые затрагивали непарламентских представителей, но полностью применимы к законодательным ассамблеям). Тем не менее, сокращение временного периода и сокращение периода для парламентских действий не всегда приводят к нарушению или, по крайней мере, к нарушениям конституционного характера. Парламентские правила могут предусматривать такие ситуации (в теории это предусмотрено положениями статьи 82 RPC и в рамках срочной процедуры согласно ст. 105 RPC), и органы Палат могут пропорционально и обоснованно применять исключительные положения (СССJ 238/2012 от 13 декабря, LG 5; 129/2013 от 4 июня, LG 10; 143/2016 от 19 сентября. FFJJ 3 и т.п.; 185/2016 от 3 ноября, LG 5; и

215/2016, LG 5; а также ААТС 35/2001 от 23 февраля, LG 4, и 9/2012 от 13 января, LG 4).

Следует также напомнить, что регулирование полномочий представителя вносить поправки также связано с парламентскими правилами, и нет ни одного конституционного принципа, который предусматривал бы, что каждая законодательная процедура должна автоматически включать рассмотрение для внесения общих поправок. Однако то, что на данный момент имеет значение, так это не конкретные нормативные нарушения, указанные в иске, а фундаментальные нарушения, относящиеся к грубым нарушениям законодательных процедур, регулируемым RPC.

Законопроект, который стал основой обжалуемого Закона, был рассмотрен и принят вне законодательных процедур, предусмотренных RPC, и совершенно неверным способом (ст. 81.3 RPC). Большинство использовало такой способ, чтобы импровизировать и создать специальный необычный канал, в рамках которого большинство будет контролировать возможности вмешательства и права остальных групп и депутатов. RPC регулирует законодательную процедуру в Главе II и предусматривает «общую законодательную процедуру» (второй раздел) и некоторые «специальные законодательные процедуры» (третий раздел) для проектов и законопроектов по разработке Устава Автономии, делегирования всех полномочий комитетам, рассмотрения законодательных инициатив в одном чтении и, наконец, так называемой «процедуры для укрепления применимого закона» (SCCJ 224/2016 и 225/2016 от 19 декабря, LG 3). Помимо вышеупомянутого, RPC не содержит никаких других процедур законотворчества и очевидно, что принятие Закона 19/2017 не соответствовало ни одной из них.

При поддержке *Mesa* и Председателя Ассамблеи большинство навязало создание нестандартной специальной «процедуры», очевидно, по образцу процедуры одного чтения, предусмотренную RPC (чья ст. 135.2 в отношении этой процедуры была и остается приостановленной решением этого Суда от 31 июля 2017 года, принятому по ходатайству о несоответствии конституции № 4062/2017). Все это привело к отмене нормативных правил в целях регулирования законотворчества и явному нарушению конкретных положений RPC для внесения собственных поправок (первое заключительное положение и его ссылки на ст. 126 и 127). Последние положения гарантируют, прежде всего, права парламентских меньшинств (см., SCCJ 44/1995 от 13 февраля, LG 3, и 226 и 227/2004 от 29 ноября, LG 2).

Большинство Палаты пыталось сослаться на ст. 81.3 RPC, но очевидно, что это нормативное положение не допускает такую процедуру.

Это правило гласит, что повестка дня Пленарного заседания может быть изменена по согласованию двух парламентских групп, конкретизируя при этом «если вопрос был включен, он должен соответствовать регулятивной процедуре, которая допускает его, если иное не согласовано по решению абсолютного большинства». Это общее положение (аналогичное, но с некоторыми существенными отличиями, иным положениям, включенным в разные нормативные акты автономных ассамблей и собственные Регламент Конгресса депутатов: ст. 67.4) предусмотрено в Главе IV RPC («О функционировании Парламента»), и, следовательно, не касается регулирования законодательной процедуры.

Даже в сомнительной ситуации, когда указанное правило могло бы быть применено для включения в повестку дня Пленарного заседания вопроса, который не прошел предварительные законодательные процедуры, очевидно, что для этого законодательная процедура уже должна быть как минимум инициирована и находиться в процессе рассмотрения в соответствии с различными положениями RPC. Только для уже инициированной и находящейся в процессе рассмотрения законодательной процедуры («общей» или специальная) при указании уже пройденных и оставшихся процедурных этапов можно определить возможность или невозможность обоснованно пропустить или исключить один из них для включения вопроса в повестку дня Пленарного заседания; эту возможность, которую никоим образом нельзя рассматривать, как неограниченную, поскольку такие парламентские процедуры являются гарантией прав представителей и, в частности, представителей меньшинств.

Положения ст. 81.3 RPC никоим образом не предусматривают, что большинство может создавать на свое усмотрение законодательные «процедуры» вне обычного порядка; это привело бы к нелепому и недопустимому выводу о том, что все и каждая из процедур, предусмотренных RPC, являются лишь диспозитивными и могут быть изменены решением этого большинства. Так это было воспринято в данном случае Пленарным заседанием Парламента Каталонии, который прибегнул к изменению повестки дня, в то время как законодательная инициатива, только что принятая к рассмотрению *Mesa*, еще даже не начала проходить необходимые процедуры.

В конечном итоге, большинство, прикрываясь защитой норм, предусмотренных для экстренного внесения изменений в повестку дня, обновило положения RPC и скорректировало повестку дня, и в этом случае не только отменило тот или иной процедурный этап, как заявляли спикеры, а задумало и ввело для своей пользы беспрецедентную

«процедуру». На этом этапе вполне понятно, что с точки зрения соответствия конституции, самым тяжким было не ограничение в большей или меньшей степени – здесь конечно в большей – определенных прав представителей, а подчинение и последующее принижение всего законодательства по воле большинства в обход всех нормативных правил. Эти права подверглись бы серьезному нарушению, также как и установленная законодательная процедура, даже в случае, если бы большинство допустило более широкое участие меньшинств. Реализация и защита полномочий депутатов – в частности, связанных с фундаментальным правом, предусмотренным ст. 23.2 СЕ – осуществляется согласно принципу верховенства закона, а не почтительного отношения (CCJ 109/2016 от 7 июня, LG 5).

26.1 Палата также приняла решение в рамках ускоренной нестандартной «процедуры» об упразднении этапа, который Председатель назвал «рассмотрение» заключения, запрошенного у Совета по конституционным гарантиям, о соответствии законопроекта Конституции и SAC, гарантии, предусмотренной Уставом [ст. 76.2.b)] и включенной в качестве полномочия в ход конституционной процедуры рассмотрения законодательных инициатив, для регулирования которых Устав содержит отсылку на «положения, предусмотренные законом» (первая часть ст. 76.2 SAC), а именно Закон 2/2009, регулирующий работу Совета. Следует отметить, что настоящий Закон предусматривает возможность направления запроса для получения заключения о «соответствии Уставу Автономии и Конституции проектов и законопроектов, одобренных Правительством, в том числе тех, которые рассматриваются в одном чтении» [ст. 16.1.b)] двумя парламентскими группами или одной десятой депутатов [ст. 23.b)]. Этот запрос передается через *Mesa* Палаты, который определяет его допустимость или недопустимость и утверждает, в случае допуска и представления перед Советом, приостановку соответствующей законодательной процедуры на период подготовки заключения или до окончания конкретного периода без представления заключения (ст.26.1 и 4 и 27.п.1 и 5). RPC предусматривает рассмотрение последующих поправок к этим заключениям (ст. 120).

Исходя из всего настоящего постановления, совершенно очевидно, что направление запроса в Совета по конституционным гарантиям для получения заключения является гарантией, берущей свое начало в SAC и включенной в качестве полномочия, в соответствии с положениями Закона 2/2009 и RPC, в ход законодательной процедуры. В качестве гарантии конституционного соответствия законодательных инициатив и в качестве законного полномочия, предоставленного депута-

там и группам, право запросить указанное заключение не может быть отменено Палатой без ущерба для целостности законодательной процедуры и одновременно для прав представителей воспользоваться этим конкретным полномочием, предоставленным им Законом и включенным в их конституционно-правовой статус (ст.23.2 СЕ). Однако Пленарное заседание без лишних церемоний отменило это полномочие и последующую гарантию в отношении конкретной процедуры рассмотрения законопроекта о «референдуме о самоопределении». Пленарное заседание сделало это своевольно, посреди постоянных протестов депутатских меньшинств и несмотря на прямое предупреждение самого Совета по конституционным гарантиям, органа, который 6 сентября 2017 года напомнил Парламенту о запросах, представленных двумя парламентскими группами, «об обязательном предоставлении времени для подачи запроса в указанный Совет после публикации любого законопроекта в ходе законодательной процедуры».

Д) Исходя из вышеизложенного, необходимо сказать, что при парламентском рассмотрении Закона 19/2017 были совершены очень серьезные нарушения законодательной процедуры, которые без сомнения повлияли на оформление воли Палаты, на права парламентских меньшинств и на права всех граждан на участие в решении государственных вопросов через своих представителей (ст. 23.1 и 2 СЕ).

Суд в этой связи подчеркивает, что основной задачей парламентской ассамблеи и Парламента Каталонии (ст. 152.1 СЕ и 55.1 САС) является представлять интересы граждан; задача, которая исполняется справедливо только в том случае, если избранные для ее осуществления представители в целом соблюдают процедуры в соответствии с законодательством и правовые нормы, которые, будучи включены помимо прочего в регламенты Палат, гарантируют не дискриминирующее участие тех и иных представителей. Лишь в таком виде гарантируется необходимое уважение парламентских меньшинств, без которого принцип большинства для окончательного принятия решений, также неотъемлемый, поставил бы под сомнение свою легитимность. Парламентская демократия заключается не только в формах и процедурах, но и в их уважении (ССЖ 109/2016, LG 5). Что было поставлено под угрозу в рамках законодательной процедуры, так это должное формирование воли Палаты. Возможно, она, в конечном итоге, не была изменена, но, к сожалению, об этом можно только догадываться, исходя из некоторых обсуждений, прошедших в рамках настоящих парламентских дебатов, если будут соблюдены (и не нарушены, как произошло на самом деле) правовые границы, регулирующие процедуру реализации зако-

нодательного процесса. Законодательная воля является конституционной и, таким образом, законной лишь при уважении законодательных процедур.

7. По вышеизложенным причинам настоящим мы объявляем несоответствующим Конституции полностью недействительным Закон Парламента Каталонии 19/2017 от 6 сентября «о референдуме о самоопределении» (ст. 39.1 LOTC). Поскольку настоящее Постановление «будет обязательно для соблюдения всеми лицами» (ст. 164.1 CE и 38.1 LOTC), неуместным будет удовлетворение запроса ходатайствующей стороны о личном уведомлении конкретных органов власти и должностных лиц *Generalitat*. Однако, как предусмотрено в ст. 87.1 и 92.1 LOTC, уместным будет объявить о сохранении обязательства органов и должностных лиц, указанных в решении от 7 сентября 2017 года (вторая предпосылка настоящего Постановления), предотвращать или блокировать любые попытки, которые будут подразумевать игнорирование или избежание силы настоящего Постановления (аналогично, ССJ 90/2017, LG 13).

РЕШЕНИЕ

Принимая во внимание все вышесказанное, Конституционный Суд, в соответствии с полномочиями, предоставленными ему конституцией испанской нации,

решил

удовлетворить настоящий иск о неконституционности и, соответственно объявить несоответствующим Конституции и недействительным Закон Каталонии 19/2017 от 6 сентября «О референдуме о самоопределении».

Опубликовать настоящее Постановление в «Официальном печатном издании» (*Boletín Oficial del Estado*).

Передано в Мадриде, 17 октября 2017 г.

Материал 5

Постановление Конституционного суда 85/2017 от 08 ноября 2017 г.

Пленарное заседание Конституционного Суда в составе: Председателя господина Хуана Хосе Гонсалеса Риваса, и членов Конституционного Суда госпожи Энкарнасьон Рока Триас, господина Андреса Ольеро Тассара, господина Фернандо Вальдеса Даль-Ре, господина Сантьяго Мартинеса-Вареса Гарсии, господина Хуана Антонио Нарваеса Родригеса, господина Альфредо Монтоя Мелгара, господина Рикардо Энрикеса Санчо, господина Кандидо Конде-Пумпидо Тоурана и госпожи Марии Луизы Балагер Кальехон, вынесло

ОТ ИМЕНИ КОРОЛЯ

следующее

РЕШЕНИЕ

По ходатайству номер 4386-2017, представленному Защитником государственных интересов в лице Председателя Правительства, о признании Закона 20/2017 «О правовом переходе и основании Республики», принятого Парламентом Каталонии 8 сентября, несоответствующим Конституции. Перед судом предстали, без изложения своей позиции, Сенат, Конгресс депутатов и Парламент Каталонии. Докладчиком выступил член Конституционного Суда господин Рикардо Энрикес Санчо и зачитал решение Суда.

I. Предпосылки

1. Представив заявление в Главный Реестр настоящего Суда 11 сентября 2017 г., Защитник государственных интересов, в лице Председателя Правительства, подал ходатайство о признании Закона 20/2017 «о правовом переходе и основании Республики», принятого Парламентом Каталонии 8 сентября (Официальный Вестник Правительства Каталонии, номер 7541А от 8 сентября 2017 года) несоответствующим Конституции.

Для обоснования необходимости приостановить действие обжалуемого закона в заявлении сделаны отсылки к статьям 161.2 Конституции Испании и 30 Органического Закона о Конституционном Суде.

2. Правовые основания ходатайства в кратком изложении следующие:

а) Защитник государственных интересов подчеркивают особую конституционную значимость, которую, на его взгляд, имеет это хода-

тайство, принимая во внимание, что это ординарное судебное разбирательство в Конституционном суде.

В самом деле, обжалуемый документ вместе с Законом Парламента Каталонии 19/2017 «О референдуме о самоопределении» от 6 сентября представляет собой величайшее оскорбление и угрозу разрушения основ сосуществования испанского общества с 1978 года. Таким образом, это ходатайство обусловлено не только тем, что принятый документ имеет формальный характер закона, но также необходимо для того, чтобы защитить сам Парламент Каталонии как автономное демократическое учреждение, подчеркнуть его центральную роль в рамках Конституции Испании и Статута об автономии Каталонии перед лицом попытки его захвата со стороны группы депутатов, присвоивших себе права и полномочия, которых у них, очевидно, нет.

Политическое единство народа имеет в Конституции, как в высшем законе, конкретное выражение своего существования. Таким образом, его разделение или сокращение предполагают его исчезновение и, следовательно, уничтожение основ всей конституционной системы. Несомненно, одной из самых тяжких форм покушения на определенное политическое общество является одностороннее отделение части этого общества посредством слома основания системы, являющейся создающей его силой, то есть в этом случае испанского народа как единого и неделимого субъекта. Таким образом, разрушение этой решающей целостности фактически предполагает устранение учредительной власти, а следовательно и разрушение Конституции.

Таким образом, документ, принятый в качестве Закона, полностью выходит за рамки Конституции, с которой неразрывно связаны автономные власти, так как провозглашает каталонское государство в форме Республики, посредством автономного закона, принятого под предлогом и с нарушением процедур, установленных в Статуте об автономии Каталонии, в регламенте Парламента Каталонии, и в самой Конституции.

По мнению Защитника государственных интересов, законодательный механизм, разработанный в обжалуемом Законе, является воплощением Резолюций I/XI от 9 ноября 2015 г., и 306/XI от 6 октября 2016 года, принятых Парламентом Каталонии, и уже аннулированных Решениями Конституционного Суда 259/2015 от 2 декабря и 24/2017 от 14 февраля. Речь идет о том, что незначительное парламентское большинство, которое приняло этот закон, руководит процессом, именуемым «от закона к закону», то есть от конституционной законности, основанной на Статуте об автономии Каталонии и на Конституции, к но-

вой «каталонской законности», находящейся вне рамок Статута об автономии Каталонии и Конституции, наделяя для этого Парламент Каталонии всеми учредительными правами. Таким образом, с помощью обыкновенного «закона», а также на основании предыдущей Конституции, из которой проистекает его единственная легитимность, устанавливается весь конституционный процесс посредством формирования правового порядка из частей испанских, европейских и даже международных правовых норм, которые могли бы найти применение в этом вновь созданном своде законов, не принимая при этом во внимание волю соответствующих учреждений, государств и международных организаций, что превращает весь документ в правовое нарушение такого порядка, что оно может быть охарактеризовано лишь как произвольное и прожектористское.

Таким образом, обжалуемый документ регулирует в части VII конституционный процесс разработки и принятия конституции Каталонской Республики, принимаемой Учредительной Ассамблеей. В соответствии с его заключительным положением номер три, он вступает в силу после его принятия Парламентом Каталонии, официальной публикации и исполнения положений статьи 4.4 Закона 19/2017 «О референдуме о самоопределении», то есть когда, после проведения запрещенного Конституционным Судом референдума о самоопределении, Парламентом Каталонии в одностороннем порядке будет провозглашена независимость.

Следует отметить, что из самого его названия угадывается, что все и каждый из предписаний настоящего документа призваны заменить действующее законодательство посредством создания независимого Государства, радикального разрыва с принципом национального суверенитета испанского народа, неразрывного единства испанской нации, демократической системы и правового государства освященного в Конституции, а также с демократическими принципами, разделяемыми демократическими странами, в число которых входит Испания.

Настоящий документ содержит нарушение Конституции такого масштаба, что объединяет и вбирает в себя любой другой ущерб законному порядку, который, со своей стороны, наносится провозглашением независимой Республики. Этот факт делает необязательным отдельный анализ каждого из предписаний настоящего документа, так как все они направлены на достижение одной и той же неконституционной цели, представляя собой фронтальную атаку на базовые принципы, на которых основана не только лишь Конституция Испании, но и на которые опирается вся западная демократическая система. От названия и до

своего последнего положения закон является полностью недействительным в связи с полной и абсолютной неконституционностью. Одна лишь его цель: невозможное формирование Автономного Сообщества Каталонии как независимого от Испании правового государства.

б) Далее Защитник государственных интересов указывает на политический и правовой контекст обжалуемого закона.

Настоящий закон является не результатом внезапного решения определенных политических партий, а следствием «плана действий», намеренно разработанного этими самими партиями для того, чтобы сделать Каталонию независимым от Испании государством.

Вышеуказанный процесс известен не только испанским гражданам и международному сообществу, но также и Суд прекрасно с ним знаком, поскольку, выступая гарантом Конституции, суд, по просьбе национального Правительства, отменил все шаги, предпринятые в рамках этого процесса.

В связи с этим, Защитник государственных интересов ссылается на Решение Конституционного Суда 259/2015 от 2 декабря, которым объявлена несоответствующей конституции и отменена Резолюция Парламента Каталонии 1/XI от 9 ноября 2015 года о начале политического процесса Каталонии вследствие результатов голосования от 27 сентября 2015 года; Решение Конституционного Суда 141/2016 от 19 июля (Правовые основания 4 и 5), которым объявлена несоответствующей конституции Резолюция Парламента Каталонии 5/XI от 20 января 2016 г. о создании парламентских комиссий, в соответствии с которой была создана так называемая Комиссия по изучению конституционного процесса; Решение Конституционного Суда 170/2016 от 6 октября, которым была аннулирована Резолюция 263/XI Парламента Каталонии от 27 июля 2016 года, которая ратифицировала отчет и заключения Комиссии по изучению конституционного процесса (Правовые основания 6 и 7); и, наконец, Решение Конституционного Суда 24/2017 от 14 февраля (Правовые основания 3 и 7), которым была аннулирована Резолюция 306/XI от 6 октября 2016 года Парламента Каталонии об общей политической ориентации Правительства, где были отражены различные этапы так называемого «плана действий» сепаратистского процесса, среди которых находились элементы обжалуемого Закона, а именно: объявление референдума, создание «государственных структур» и замещение конституционного законодательства, что теперь перенесено в формальный закон.

Выказав явное неподчинение решениям Конституционного Суда, Парламент Каталонии принял Законы 19 и 20/2017 от 7 и 8 сентября

2017 года соответственно, «О референдуме о самоопределении» и «о правовом переходе и основании Республики». Ходатайства о признании неконституционности, поданные против этих норм, являются инструментом, необходимым для сохранения конституционного порядка, ставшего объектом такого вопиющего нарушения, а также полномочий этого Суда, как основного толкователя Конституции. Для этого не является препятствием тот факт, что заключительное положение номер три обжалуемого Закона подчиняет его вступление в силу предварительному проведению референдума о самоопределении, на котором должно быть принято положительное решение о независимости, а также провозглашению Парламентом Каталонии независимости Автономного Сообщества, в соответствии с положением статьи 4.4 Закона 19/2017. Закон был опубликован и, следовательно, является предметом обжалования и приостановки, поскольку он имеет совершенно предписывающие сроки, которые должны оказывать юридическое воздействие на граждан Каталонии, ввиду того, что они тесно связаны с проведением референдума о самоопределении, так в них изложены последствия, которые могут повлечь за собой положительный ответ большинства на голосовании.

с) По мнению Защитника государственных интересов, обжалуемый Закон является полностью неконституционным, так как он подразумевает полный и абсолютный разрыв с установленным конституционным порядком, вступая в противоречия с основополагающими конституционными предписаниями как фактического, так и правомочного характера. Поэтому настоящее обжалование представлено против Закона в целом, так как все его положения направлены на достижение одной единственной антиконституционной цели.

Очевидность тяжких и явных нарушений конституционного порядка оправдывает необходимость тщательного и более глубокого обоснования. Только с фактической точки зрения Закон в целом нарушает статьи 1.1, 1.2, 1.3 и 2 Конституции Испании, так как переводит в правовую норму содержание Резолюции 1/XI Парламента Каталонии от 9 ноября 2015 года о начале политического процесса в Каталонии вследствие результатов голосования от 27 сентября 2015 года и Приложения к ней, аннулированных Решением Конституционного суда 259/2015, и Резолюции 306/XI Парламента Каталонии от 6 октября 2016 года, аннулированной Решением Конституционного Суда 24/2017. Наконец, Закон нарушает правовые рамки Статута об автономии Каталонии.

После частичного воспроизведения содержания Резолюций 1/XI и 306/XI Защитник государственных интересов напоминает, что в Ре-

шении Конституционного суда 24/2017 сказано, что эта последняя Резолюция была призвана продолжить и поддержать учредительный процесс, являвшийся целью Резолюции 1/XI, Резолюции 5/XI от 20 января 2016 года, и Резолюции 263/XI, которые были объявлены не соответствующими Конституции.

д) Законоположение состоит из преамбулы и 89 статей, разбитых на 7 разделов. В Преамбуле, которая является правовым основанием Закона, сказано, что «после провозглашения независимости Каталонии необходимо придать правовую форму переходного характера базовым конституционным элементам нового государства (так), чтобы оно могло незамедлительно начать работу с максимальной эффективностью и в то же время следует регулировать переход действующей нормы права к той, которую должна будет постепенно создать Республика, гарантируя отсутствие законодательных пробелов, чтобы переход происходил упорядочено и постепенно, с полным правовым обеспечением». Защитник государственных интересов подчеркивает, что в этой ситуации, после проведения референдума, на котором, как предполагается, победу одержат сторонники независимости, закон содержит три положения, несовместимых с Конституцией Испании, перечисленных в статьях 1, 2 и 3, где провозглашается, что «Каталония представляет собой законную Республики, демократическую и социальную» (статья 1); провозглашено, что «Народ Каталонии является носителем национального суверенитета и источником государственной власти» (статья 2); и подчеркивается, что «пока не принята Конституция Республики, настоящий Закон является высшей нормой права в Каталонии» (статья 3).

В условиях верховенства закона, наивысшим выражением или основой которого является Конституция, нельзя противопоставлять предполагаемое демократическое превосходство каталонского народа и Конституцию Испании, потому что, как подчеркнуто в Решении Конституционного суда 259/2015, «в социальном и демократическом правовом государстве, основанном Конституцией 1978 года, нельзя противопоставлять демократическую правомерность и конституционную законность в ущерб последней. Законность какого-либо действия или политики государственной власти в основном заключается в ее соответствии Конституции и правовому порядку. Нельзя проповедовать какую-либо законность без ее соответствия Конституции. В демократической концепции власти нет большей законности, чем та, что заложена в Конституции».

Провозглашая республику, Парламент Каталонии от имени каталонского народа, называя его носителем национального суверенитета,

присваивает власть, которой у него, несомненно, нет, игнорируя нормативное значение испанской Конституции. Эти решения могут быть охарактеризованы как антидемократические не только, как будет указано далее, потому что каталонский народ не является сувереном, но и потому, что государственные полномочия присваиваются полностью вне рамок правового поля.

За этими общими положениями раздела I следует присвоение себе и суброгация позиции испанского Государства в Праве Европейского Союза и во всех международных договорах (статьи 4, 14 и 15), что является нереальным и безумным, так как новая республика не может заместить позиции испанского Государства на международной арене.

За этими положениями следуют позиции относительно трех характерных элементов, традиционно определяющих Государство, а именно территория, население и власть. Что касается территории, то Закон (статья 6) присваивает суверенитет Каталонской Республики над такими элементами как территориальные воды или воздушное пространство. Населению посвящена статья 7 и следующие, устанавливающие несуществующее каталонское гражданство, отличное от испанского.

Задачей раздела II является преемственность нормативных актов и органов управления, предусматривая правовой режим, который исходит из сохранения ныне существующего Права, однако исключает нормы, которые были признаны недействительными органами судебной власти, в том числе Конституционным судом. Так же этот раздел затрагивает интеграцию «испанских государственных служащих, которые работают в Главном Управлении Каталонии, в Местном Управлении Каталонии, в каталонских университетах и в Управлении Юстиции Каталонии, которые переводятся в соответствующие государственные Управления Каталонии в зависимости от их предыдущих управлений» (статья 17). Суброгация охватывает все виды обязательств, в том числе так называемую «преемственность в области вещных прав» (статья 20), в соответствие с которой «каталонское Государство наследует испанскому Государству и сохраняет позиции Правительства Каталонии в обладании любыми вещными правами на любое имущество в Каталонии». Это положение, включает Защитник государственных интересов, означает настоящую конфискацию государственного имущества.

Закон регулирует фундаментальные права (со ссылкой на испанскую Конституцию, которая, кажется, не содержит в этом фундаментальном аспекте норм, противоречащих его ценностям), включая такие права как право на социальное страхование и в том числе «Чрезвычайные положения» (статья 28).

В отношении Власти, раздел IV рассматривает институциональную систему, которая отказываясь от Статута Автономии, включает в себя Парламент, исполнительную власть и администрацию.

Глава 5 раздела IV посвящена Избирательной Комиссии Каталонии и спискам избирателей. Этими положениями учреждено Избирательное Управление, которое, хотя могло бы повлиять на то, что за исключением некоторых вопросов, таких как например списки избирателей, для проведения автономных выборов Парламент Каталонии легитимно принял бы в качестве закона о выборах, является неконституционным в рамках этого Закона, то есть, закона Каталонской Республики. Наконец, законом создан Совет Демократических Гарантий, который берет на себя функции Конституционного суда по правовым нормам, принимаемым каталонскими органами власти.

В отношении Судебной Власти и Управления Юстиции раздел V сообщает о создании в Каталонском Государстве судебной власти, учреждая новые судебные органы, такие как Верховный Суд Каталонии, каталонская Прокуратура и создает смешанную Комиссию (статья 72), сформированную из Правительственной палаты Верховного Суда и Правительства Женералитета, к которой, помимо прочих функций, переходит не что иное, как назначение судей, кроме членов Верховного Суда, которые назначаются Парламентом абсолютным большинством голосов. Особое внимание привлекает статья 79.4, которая устанавливает помилование путем прекращения или аннулирования «уголовных дел против лиц находящихся под следствием или осужденных за действия, целью которых являлось демократическое провозглашение независимости Каталонии или создание нового Государства демократическим и не насильственным путем». Конфигурация государственных учреждений Каталонии заканчивается принятием на себя всех финансовых полномочий, а также полномочий, связанных с областью налогов, таможи и социального страхования.

Раздел VII охватывает, в соответствии с Резолюциями 1/XI и 306/XI, конституционный процесс, разделяясь последовательно на три этапа, окончательной целью которого является принятие Конституции Каталонской Республики.

Это обобщенное содержание обжалуемого документа необходимо Защитнику государственных интересов для раскрытия и обнажения его полной и радикальной неконституционности. Не только все его положения имеют смысловое единство и прямо ведут к одной цели, порвать с конституционным порядком, но и его содержание является характерным для авторитарного режима без малейшего разделения

властей и сохранения неотъемлемых ценностей демократических систем. Авторы этой правовой нелепицы забывают, что основным требованием для того, чтобы демократия могла называться таковой, является уважение собственных законов. История показывает, что когда законная власть с помощью действующих законов используется для того, чтобы выйти за рамки Права, демократия уступала место автократии и злоупотреблению властью.

е) В той части ходатайства, которая посвящена «обоснованию обжалования», Защитник государственных интересов утверждает, что документ, являющийся предметом этого ходатайства, представляет собой полное нарушение нашей конституционной системы, в связи с чем доводы, обосновывающие обжалование, «он считает очень простыми»: обжалуемый закон не может быть встроен в действующую норму права, даже наоборот, этот Закон следует квалифицировать как юридически ничтожный, так как его содержание и его исполнение невозможно, поскольку он разрывает связь не только с Конституцией Испании, но и с составляющими ее ценностями, то есть, с демократическими ценностями, в соответствии с которыми строится любое демократическое государство и право.

Закон представляет собой основополагающий шаг к созданию каталонской республики посредством начала конституционного процесса, направленного на принятие Конституции, одновременно устанавливая переходный режим в этой республике, после провозглашения Парламентом независимости от Испании (статьи 1, 2 и 3). Эти положения предполагают нарушение статей 1.2, 1.3, 2 и 9.1 Конституции Испании, поскольку провозглашение Каталонской Республики, установление переходного правового режима, отрицающего конституционные нормы, и введение конституционного процесса наносят явный ущерб национальному суверенитету испанского народа (статья 1.2 Конституции Испании), равно как и покушения на «неразрывное единство испанской нации, общей и неделимой родины всех испанцев», единство, которое сама высшая норма провозглашает своим важнейшим фундаментом (статья 2 Конституции Испании).

Провозглашение этого Закона выше испанской Конституции (статья 3) – вокруг чего вращаются остальные положения закона в отношении смены конституционного правового режима правовым режимом, установленным самим этим Законом, – явно противоречит Конституции и позволяет утверждать о полной неконституционности его содержания по мере того, как оно выходит за рамки конституционного порядка. Действительно, позиционирование народа Каталонии в каче-

стве суверенного субъекта отличного от испанского народа само по себе страдает фактической неконституционностью первого порядка, таким образом, что Закон в своей совокупности, и только уже по этой причине, следует провозгласить неконституционным и недействительным в полном объеме.

Закон исходит из предполагаемого существования учредительной власти каталонского народа, которую, видимо, представляет часть нынешнего Парламента Каталонии, чьих голосов парадоксальным образом не хватит даже для изменения Статута об автономии Каталонии, так как для этого необходимо две трети голосов депутатов Парламента (раздел VII Статута об автономии Каталонии). В этом отношении Суд уже постановил, что категорически противоречат Конституции все нормативные положения, которые могут быть расценены или «[...] поняты как признание [...] того, что суверенные полномочия стоят выше полномочий, предоставляемых автономией, признаваемой Конституцией за народами, составляющими Nation» (Решение Конституционного Суда 259/2015).

Статья 1 и связанные с ней статьи Закона, провозгласив открыто учреждение Республики, также покушается на положения статьи 1.3 Конституции Испании, где прямо сказано, что «политической формой испанского Государства является парламентская Монархия», и на соответствующие положения самой Конституции, которые устанавливают функции и полномочия Короны в разделе II Конституции Испании (статьи 56–65).

Кроме того, это нарушает Статут об автономии Каталонии, ратифицированный народом Каталонии. Действительно, статьи 1, 2 и 3, а также остальные связанные с ними положения, прямо нарушая сам Статут об автономии Каталонии, устанавливают, с одной стороны, положение каталонского народа как субъекта политического суверенитета, и, с другой стороны, исключительный правовой режим, направленный на регламентацию и обеспечение переходного периода, начиная с независимости Каталонии, который превалирует над всеми теми нормами, с которыми он может вступить в конфликт, среди которых находятся Конституция Испании и действующее в Каталонии государственное законодательство.

Таким образом понятно, что обжалуемый документ также нарушает принцип верховенства Статута об автономии (статья 1 Статута об автономии Каталонии), выходя за его пределы, не провозглашая его открыто отмененным, однако действуя так, как будто его нет. Все это основывается на предполагаемой легитимности, опирающейся на догово-

ренности трех политических партий за рамками их демократического мандата и действительной воли каталонского народа, чьим единственным и беспрекословным голосом они хотели бы себя провозгласить.

f) Наконец в заявлении указано на то, что законодательная процедура принятия обжалуемого закона является «симулякром».

Законопроект «О переходе и основании Республики» был внесен Парламентскими группами «Вместе за "Да"» и «Кандидатура народного единства – Учредительный призыв» 28 августа 2017 г. Президиум Палаты принял его к рассмотрению утром 7 сентября (1:00 час), и закон был опубликован в Официальном бюллетене палаты (Официальный вестник парламента Каталонии, номер 507) по согласованию членов Президиума, не смотря на протест Генерального Секретаря против его публикации. Таким образом была нарушена статья 41 Регламента Парламента Каталонии, что заставляет сомневаться в законности и действенности этой публикации.

Генеральный Секретарь и Главный Юрист Парламента написали заявление о том, что принятие к рассмотрению законопроекта нарушает Постановления и остальные решения Конституционного Суда. Председатель Палаты отказалась зачитать это заявление перед Пленумом.

Во время пленарного заседания 7 сентября, официальный представитель парламентской группы «Вместе за "Да"» попросил принять к рассмотрению законопроект в соответствии со статьей 81.3 Регламента Парламента Каталонии путем уничтожения самых основных процедур законодательного процесса.

Представленные парламентскими группами ходатайства о рассмотрении решения Президиума Палаты о принятии к рассмотрению инициативы не имели успеха, и заседание Пленума откладывалось несколько раз. Было запрещено подавать запрос в Совет по конституционным гарантиям, который заметил, что статья 81.3 Регламента Парламента Каталонии не позволяет отменить такую возможность, а также обратил внимание на императивный характер решения Совета в случае подачи запроса. Кроме того, у депутатов не было 48 часов на то, чтобы ознакомиться с документами, которые должны были стать объектом обсуждения и голосования.

Утром 8 сентября (1:30 часов) было проведено голосование за принятие законопроекта с принятием поправок, представленных группами парламентариев «Вместе за "Да"» и «Кандидатура народного единства – Учредительный призыв», при этом на заседании отсутствовали депутаты парламентских групп «Граждане», «Социалисты» и «Народная партия».

Таким образом, в течение 11 часов законопроект был принят к рассмотрению, опубликован, было предоставлено два часа на внесение поправок к статьям закона, но без разрешения внесения правок к закону в целом, было запрещено направлять запрос в Совет по конституционным гарантиям, помимо прочих насмешек над правами парламентских меньшинств. В конце концов, с точки зрения Защитника государственных интересов, регламент Палаты и парламентские практики были извращены с целью добиться немедленного принятия и публикации текста, в соответствие с предосудительной парламентской практикой.

Ходатайство завершается просьбой к Суду принять ее и, после проведения законных процедур, вынести Решение, в котором полностью дать оценку ходатайству и, следовательно, провозгласить абсолютно неконституционным и недействительным обжалуемый Закон, немедленно его опубликовать, принимая во внимание его особое конституционное значение.

В первом дополнении, сославшись на статью 161.2 Конституции Испании, он просит приостановить действие и применение обжалуемого закона со дня подачи ходатайства.

Во втором дополнении, он просит:

1) Чтобы о положении о приостановке обжалуемого закона и о приговоре, который будет вынесен в свое время на основании статьи 87.1 Органического Закона о Конституционном Суде, были уведомлены лично Председатель Правительства Каталонии Господин Карлес Пучдемон-и-Казамажо, Господин Виктор Куллел-и-Комельяс, Секретарь правительства Каталонии; каждый из членов Правительственного Совета Женералитета, в своем двойном качестве членов Совета и глав соответствующих ведомств: Вице-президент и глава Департамента Экономики и Финансов, господин Ориол Жункеерас-и-Виес; Советник Председателя, господин Хорди Турулл-и-Негре; Советник по Международным вопросам, Ведомственным отношениям и Транспарентности, господин Рауль Ромева-и-Руэда; Советник по образованию, госпожа Клара Понсати-и-Обиолс; Советник по развитию территорий и экологии, господин Хосеп Рулл-и-Андреу; Советник по Управлению, Органам государственной власти и Жилищным вопросам, госпожа Мериткселл Боррас-и-Соле, Советник по Здравоохранению, господин Антони Комин-и-Оливерес; Советник по Трудовым, Социальным и Семейным вопросам, госпожа Долорс Басса-и-Колл; Советник по Внутренним делам, господин Хоакин Форн-и-Чиарелло; Советник по Культуре, господин Льюис Пуиж-и-Горди; Советник по Предпринимательству и Знаниям, господин Санти Вила-и-Висенте; Советник по Юсти-

ции, господин Карлес Мундо-и-Бланш; Советник по Сельскому хозяйству, Скотоводству, Рыболовству и Продуктам питания, госпожа Мериткселл Серрет-и-Алеу.

2) Чтобы о положении, которым будет приостановлен обжалуемый закон, и о приговоре, который будет своевременно вынесен, на основании статьи 87.1 Органического Закона о Конституционном Суде, были уведомлены лично госпожа Карме Форкаделл Льюис, Председатель Парламента Каталонии, и члены Президиума Парламента Каталонии, господин Луис Гино-и-Субирос, первый заместитель Председателя; господин Хосе Мария Эспехо-Сааведра Конеса, второй заместитель Председателя; госпожа Анна Симо-и-Кастельо, первый Секретарь, господин Давид Перес Ибанес, второй Секретарь, господин Хоан Хосеп Нует-и-Пухалс, третьей Секретарь; госпожа Рамона Барруфет-и-Сантакана, четвертый Секретарь. А равно, Главный Юрист, господин Антони Байорна-и-Рокамора; Генеральный Секретарь, господин Хавьер Муро-и-Бас, Начальник Департамента Публикаций; и госпожа Сильвия Камадемонт-и-Коломер, Специалист по координации публикаций Департамента Изданий, все члены Парламента Каталонии.

3) Чтобы о положении, которым будет приостановлен обжалуемый закон, а также о приговоре, который будет своевременно вынесен, на основании статьи 87.1 Органического Закона о Конституционном Суде, были уведомлены лично господин Марк Марсал-и-Феррет; господин Хорди Мата-и-Далмасес; госпожа Марта Алсина-и-Конеса; госпожа Таниа Верде-и-Местре; господин Хосеп Пагес Массо; господин Хосеп Коста-и-Роселло; госпожа Ева Лабарта-и-Феррер, руководители и заместители руководителей Избирательной Комиссии Каталонии, в соответствии с Резолюцией 807/XI, принятой Парламентом Каталонии 6 сентября, обжалованной и приостановленной решением Конституционного Суда от 7 сентября 2017 г. (Официальный правительственный вестник номер 216 от 8.09.17 г.).

4) В случае если на момент уведомления кто-либо из указанных выше лиц уйдет или будет смещен со своего поста, Защитник государственных интересов просит уведомить лиц, которые будут занимать эти должности в тот момент.

5) Также Защитник государственных интересов просит Суд, чтобы в момент уведомления эти лица были предупреждены об их обязанности запретить или остановить любые действия, предполагающие игнорирование или уклонение от согласованного решения о приостановке действия закона. В частности, что они не должны начинать, рассматривать, сообщать и принимать никаких решений относительно

исполнения положений обжалуемого закона, а если они будут способствовать осуществлению или обсуждать какие-либо действия и нормы, направленные на достижение этой цели, они должны быть готовы к радикальной недействительности таких действий и к возможной ответственности, в том числе уголовной, которая может последовать в случае неподчинения этому требованию.

В третьем дополнении он говорит:

Для обеспечения большей известности положения о приостановке закона, он просит Конституционный Суд приказать немедленно опубликовать это положение в официальных автономных и государственных изданиях, чтобы оно стало известно и действительно для любых третьих лиц (статья 64.4 Органического Закона о Конституционном Суде, в отношении первого параграфа статьи 77 Органического Закона о Конституционном Суде).

Также, учитывая экстраординарную срочность запрашиваемых мер, он просит, чтобы уведомления были направлены как можно скорее в соответствии с самыми незамедлительными процедурами.

3. Пленум Конституционного Суда, решением от 12 сентября 2017 года, по предложению Четвертой Секции, решил принять к рассмотрению ходатайство о признании несоответствия конституции, передать заявление и представленные документы, в соответствии с положениями статьи 34 Органического Закона о Конституционном Суде, в Конгресс Депутатов, в Сенат, в Правительство и в Парламент Каталонии, через их Председателей, с целью чтобы в течение 15 дней они могли лично явиться в суд и представить возражения, которые они считают подходящими. Кроме того, Председатель Правительства сослался на статью 161.2 Конституции, в связи с чем, в соответствии с ее содержанием а так же с положениями статьи 30 Органического Закона о Конституционном Суде, приостанавливается действие и применение обжалуемого Закона с момента подачи ходатайства, 11 сентября 2017 года, для участников процесса, и с дня публикации решения о приостановлении в «Официальном правительственном вестнике» для третьих лиц. Кроме того, согласно статьи 87.1 Органического Закона о Конституционном Суде и с в соответствии с просьбой заявителя ходатайства, суд принял решение о вручении этого постановления с необходимыми предупреждениями, детали которого указаны в самом решении суда («Официальный правительственный вестник», номер 221 от 13 сентября 2017 года). В соответствии со статьей 87.2 Органического Закона о Конституционном Суде было решено воспользоваться юрисдикцией Высшего Суда Каталонии для вручения уведомлений, требований и

повесток. И, наконец, было решено опубликовать информацию о подаче ходатайства о признании несоответствия конституции в «Официальном правительственном вестнике» и в «Официальном вестнике правительства Каталонии».

4. Председатель Сената направил письмо, зарегистрированное в этом Суде 20 сентября 2017 года, посредством которого сообщил о Решении президиума, принятом на заседании 19 сентября 2017 года, о признании Палатой вызова в суд в рамках этого процесса, и о предложении сотрудничества, в соответствии с положениями статьи 88.1 Органического Закона о Конституционном Суде.

5. Председатель Конгресса Депутатов направила письмо, зарегистрированное 22 сентября 2017 года, в котором сообщила о Решении Президиума, принятом 19 сентября 2017 года, о признании Палатой вызова в суд в рамках этого процесса, и о предложении сотрудничества в соответствии с положениями статьи 88.1 Органического Закона о Конституционном Суде, а также согласилась направить уведомление в Управление Исследований, Анализа и Публикаций и в Юрисконсультство Главной Канцелярии.

6. Председатель Парламента Каталонии направил письмо, зарегистрированное в этом Суде 3 октября 2017 года, в котором сообщил о Решении Президиума Палаты, принятом на заседании 28 сентября 2017 года, об участии в этом процессе без изложения позиции.

7. Согласно решению суда от 8 ноября 2017 года, было решено назначить обсуждение и голосование по настоящему Приговору на 8 ноября 2017 г.

II. Правовые основания

1. Председатель Правительства обжалует, посредством подачи ходатайства о признании несоответствия конституции, Закон Парламента Каталонии 20/2017, принятый 8 сентября, «о правовом переходе и основании Республики». Ходатайство обжалует закон целиком, обвиняя его в неконституционности как по существу так и процессуально.

С точки зрения истца, обжалуемый Закон является полностью неконституционным, так как направлен против действующего конституционного порядка, очевидным образом допуская серьезные нарушения фундаментальных конституционных принципов и положений. По мнению Защитника государственных интересов, положения, которые наиболее точно отражают содержимое и цель Закона, направлены на преобразование Каталонии в Республику (статья 1), на признание суверенитета народа Каталонии (статья 2), и на установление самого этого Закона в качестве высшей нормы каталонского права (статья 3). Эти

положения и, в виду связанности, все остальные нарушают, с фактической точки зрения, статьи 1.2 и 3, 2 и 9.1 Конституций Испании, касающихся, соответственно, национального суверенитета, возложенного на испанский народ; парламентской монархии как политической формы Государства; неразрывного единства испанской Нации, провозглашенной одновременно с признанием и гарантией прав составляющих ее народов и регионов на автономию, и, наконец, главенства Конституции и остальных норм права над гражданами и органами государственной власти. Упоминается также нарушение 1 статьи Статута об автономии Каталонии, в которой сказано, что «каталонский народ осуществляет самоуправление в рамках Автономного Сообщества в соответствии с Конституцией и с настоящим Статутом, которые являются его основным институциональным законодательством». Причины неконституционности процессуального порядка заключаются в том, что в ходатайстве названо «симулякром» законодательной процедуры принятия обжалуемого Закона, в которой якобы были осмеяны права парламентских меньшинств.

Эти обвинения в неконституционности в отношении обжалуемого Закона, которые не были оспорены, после их вызова в этот Суд, ни Парламентом, ни Правительством Женералитета Каталонии, должны быть рассмотрены в этом Решении. Однако, предварительно, для лучшего понимания того, что оспаривается в этом процессе, необходимо привести наиболее значимые положения этого Закона.

2. Как отражено в его названии и прямо указано в преамбуле, задачей и основной целью обжалуемого Закона является «сразу после провозглашения независимости Каталонии», пока не будет принята Конституция, которая сформирует его окончательно, «придать правовую переходную форму базовым конституционным элементам нового государства (так) для того, чтобы оно могло незамедлительно начать работу с максимальной эффективностью, и в то же время [...] управлять переходом действующей нормы права к той, которую должна будет постепенно создать Республика, гарантируя отсутствие законодательных пробелов, для того чтобы переход произошел упорядочено и постепенно, с полным правовым обеспечением; убедившись, в целом, что с самого начала новое Государство подчинено Праву; что оно всегда будет Правовым Государством».

Раздел I, под названием «Основные положения, территория и гражданство», состоит из уже приводившихся ранее положений обжалуемого Закона, которые можно считать заглавными. В них заявлено, что «Каталония является Правовой, демократической и социальной

Республикой» (статья 1), провозглашено, что «носителем суверенитета в Каталонии является жители Каталонии, а в Валь-д'Аран – аранцы, и они являются источником всей Государственной власти» (статья 2), и говорится, что «пока не будет принята Конституция Республики, настоящий Закон является высшей нормой права Каталонии» (статья 3). Дополняют раздел определенные положения, касающиеся Права Европейского Союза и Международного Права (статья 4), статута Валь-д'Аран (статья 5) территории (статья 6) и каталонского гражданства (статьи 7 и 9 и второе заключительное положение).

Раздел II регулирует правопреемство правовых норм и органов государственного управления, при этом в его содержании говорится об интеграции в органы управления Каталонии служащих других органов государственной власти (статьи 10–21). Раздел III посвящен правам и обязанностям (статьи 22–28). Раздел IV сосредоточен на институциональной системе, состоящей из Парламента, Председателя Женералитета, который является Главой Государства, Правительства и Администрации, Избирательной Комиссии Каталонии и других Учреждений (Совет по Демократическим Гаранциям и защите прав граждан) и, наконец, Местное Правительство (статьи 29–64). Судебной власти и управлению юстиции посвящен раздел V, который, помимо прочего, регулирует должность Генерального Прокурора Каталонии, назначение, состав и функции Верховного Суда, занятие должностей судьями, магистратами, прокурорами и адвокатами управления юстиции, управление судебной властью и Совместную Комиссию Судебного Департамента Верховного Суда и Правительства Каталонии (статьи 65–79). Раздел VI, называющийся «Финансы», объединяет положения, касающиеся, помимо прочего, налоговых органов, преемственности у Королевства Испании в области финансово-экономических прав и обязанностей, бюджетов и таможенных органов (статьи 80–84). И раздел VII, последний раздел Закона, регулирует так называемый «конституционный процесс», целью которого, на различных этапах, рассматриваемых в разделе, является составление и принятие Конституции Республики (статьи 87–89). Со своей стороны первое заключительное положение устанавливает требования к изменению самого обжалуемого Закона, который, в соответствии со своим третьим заключительным положением, «должен вступить в силу сразу после принятия Парламентом Каталонии, официальной публикации и исполнения положений статьи 4.4. Закона о референдуме о самоопределении Каталонии».

Таким образом, статьи 1, 2 и 3 оказываются базовыми положениями обжалуемого Закона, необходимыми для преследуемых им целей и за-

дач, остальные положения имеют инструментальный характер по отношению к этим статьям. Если эти положения будут признаны неконституционными, как утверждает в ходатайстве, остальные положения этого Закона разделят их судьбу, так как связаны с ними или следуют из них (статья 39.1 Органического Закона о Конституционном Суде).

3. Прежде чем рассматривать конкретные нарушения Конституции, указанные в ходатайстве, необходимо сделать несколько замечаний касательно характера или природы этого Закона и его действия.

А) Обжалуемый закон направлен на то, чтобы в обход процедур непосредственно предусмотренных в законодательстве, заменить действующий в Каталонии конституционный порядок на переходный правовой режим, условия которого указаны в самом этом законе, до окончательного формирования Каталонской Республики будущей Конституцией, по завершении конституционного процесса, регулируемого этим законом. Не может быть никаких сомнений, что подобное намерение вдохновляет и придает смысл всему юридическому тексту, оценку которому должен дать этот Суд. Речь идет о полном и абсолютном отделении части территории Государства, на которой действует установленный конституционный порядок, так что обжалуемый Закон не пытается или не хочет опираться ни на Конституцию, ни на Статут об автономии Каталонии, которые, тем не менее, касаются этой территории, отстраняясь таким образом от действующего конституционного порядка.

Закон является частью так называемого конституционного процесса, направленного на создание независимого каталонского Государства в форме республики, который был запущен Резолюцией Парламента Каталонии 1/XI от 9 ноября 2015 года, последовательные этапы которого не раз были объявлены несоответствующими конституции и отменены этим Судом (от Решения Конституционного Суда 259/2015 от 2 декабря до самого последнего Решения Конституционного Суда 114/2017 от 17 октября). В этом случае законодательный орган автономии стремится завершить этот сепаратистский неконституционный процесс принятием нормы, которая, как сказано в его заглавии, является основывающей Каталонскую Республику на основании предполагаемого суверенитета каталонского народа, и которая регулирует в переходной форме основные элементы республики до ее окончательного формирования конституцией, которая должна быть разработана учредительным собранием и ратифицирована гражданами.

а) «Отстраненность от действующего конституционного порядка» (Решение Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 3) этого Закона проявляется в несоответствующей закону формуле его

принятия, как мы уже заявляли в отношении Закона о Парламенте Каталонии 19/2017 от 6 сентября «О референдуме о самоопределении».

В самом деле, как и в последнем случае, обжалуемый здесь Закон также не был принят Председателем Женеалитета «от имени Короля» (статья 65 Статута об автономии Каталонии), как положено «рядовому представителю Государства в Каталонии» [статья 67.6 а)]. Это сделало бы «видимым связь, посредством которой институт Автономных Сообществ соединен с Государством, символом единства и постоянства которого в соответствии со статьей 56 основного Закона является Король» (Решение Конституционного Суда 5/1987 от 28 января, Правовое основание 5). «Была использована нетипичная формулировка» с единственной преамбулой к указанному Закону 19/2017, «посредством которой сообщается без лишних церемоний о принятии Закона Парламентом Каталонии, а в конце приказано (уже в привычной манере), «что все граждане, которых затрагивает этот Закон, должны способствовать его исполнению и что соответствующие суды и органы государственной власти должны его исполнять» (Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 2 А) а)].

б) Как мы уже говорили в отношении идентичной претензии Закона Парламента Каталонии 19/2017, верховенство, провозглашаемое в отношении себя обжалуемым Законом, затрагивает Конституцию и Статут об автономии Каталонии, причем отсылки к различным нормам действующего законодательства, содержащиеся в самом Законе (статьи 10 и 13), не омрачают этот вывод, поскольку утверждая свое безусловное верховенство лишь сам Закон делает применимыми те нормы права, на которые он ссылается [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 2 А) а)].

Закон, который мы сейчас рассматриваем, претендует на то, чтобы стать основополагающей нормой переходного характера правовой системы, полностью отличной от той, что закреплена сегодня в Конституции Испании и в Статуте об автономии Каталонии, а также отделенной и независимой от действующего законодательства Испании, вводя недвусмысленный порядок преемственности. Это заявление влечет за собой два последствия, о которых мы уже говорили в Решении Конституционного Суда 114/2017, и которые следует сейчас напомнить.

Первое заключается в том, что «Закон не требует для себя презумпции конституционности, которая в целом сопровождает работу демократического органа законодательной власти (Решение конституционного суда 34/2013 от 19 февраля, Правовое основание 9)», поскольку парламент автономии захотел его принять «не в качестве орга-

на, учрежденного в соответствии со Статутом об автономии Каталонии, нормы, которая берет свое начало в Конституции», но как представитель народа Каталонии, который является носителем суверенитета (статьи 2 и 29.1). Второе последствие заключается в том, что наш процесс должен будет сосредоточиться на рассмотрении отсутствия или наличия законной силы у этой претензии обжалуемого закона и на этом основании правовой системы, во всем чуждой действующему законодательству, так что если бы эта претензия была объявлена противоречащей Конституции, то не было бы никакого смысла рассматривать составляющие ее нормативы, нынешние или будущие, с точки зрения соответствия основному закону. Поэтому мы не будем ничего говорить относительно того, противоречит ли преобразование Каталонии в Республику статье 1.3 Конституции Испании, где сказано, что «политической формой Государства является конституционная монархия» [Правовое основание 2 А) а)].

В) Обжалуемый Закон устанавливает свое вступление в силу «после принятия Парламентом Каталонии, официальной публикации и исполнения положения статьи 4.4 Закона о референдуме о самоопределении Каталонии» (третье заключительное положение). В свою очередь это последнее положение предусматривает, что после проведения указанного референдума, «если при подсчете законно отданных голосов количество высказавшихся «за» превышает количество высказавшихся против, это влечет за собой независимость Каталонии. С этой целью Парламент Каталонии в течение двух следующих дней после объявления Избирательной Комиссией официальных результатов должен провести заседание для принятия формальной декларации независимости Каталонии, уточнить ее последствия и начать конституционный процесс».

Решение о приостановке обжалуемого Закона, хотя он и не вступил в силу, было принято в соответствии с положениями статей 161.2 Конституции Испании и 30 Органического Закона о Конституционном Суде, постановлением от 12 сентября 2017 года (предпосылка 3 этого Решения), которым было принято к рассмотрению ходатайство о признании его неконституционным, и Закон продолжал быть приостановленным в момент начала его рассмотрения. В любом случае, последнее условие, с которым третье заключительное положение Закона связывает его вступление в силу – выполнение положений статьи 4.4. Закона о референдуме о самоопределении – не может быть проверено, поскольку «указанный референдум не может считаться проведенным в соответствии с законом» [Решение Конституционного Суда 114/2017, Пра-

вовое основание 2 В)], так как сначала был приостановлен Закон Парламента Каталонии 19/2017 по решению от 7 сентября 2017 года, а также другие акты и распоряжения, принятые во исполнение указанного Закона, и, затем, он был объявлен несоответствующим конституции и полностью отменен по Решению Конституционного Суда 14/2017.

Тем не менее, подобное обстоятельство не может быть препятствием для того, чтобы рассмотреть сейчас Закон, являющийся предметом настоящего разбирательства, так как Органический Закон о Конституционном Суде не устанавливает в качестве требования для подачи ходатайства о несоответствии конституции вступление обжалуемого закона в силу и не устанавливает в этот момент начало трехмесячного срока для его подачи, отсчет которого начинается с момента официальной публикации закона (статьи 31 и 33), также устанавливая срок давности, который не может быть прерван (Решение конституционного суда 11/1981 от 8 апреля, Правовое основание 2; Постановление конституционного суда 547/1989 от 15 ноября, Правовое основание 2). Так как наше законодательство допускает подачу ходатайств о несоответствии конституции против нормативных актов в ранге закона, еще не вступивших в силу после публикации, также можно дать им конституционную оценку, хотя это обстоятельство и не было удостоверено в момент проведения оценки. Другими словами, вступление в силу обжалуемой нормы не является обязательным условием для ее рассмотрения.

К предыдущим соображениям следует добавить, что нельзя делать вывод о том, что нормативный акт не имеет никакой эффективности до момента вступления в силу, поскольку, как постановил этот Суд, «само его существование ведет к его включению в норму права, а это значит, что хотя его положения не могут быть применены ко всем адресантам и, следовательно, нельзя требовать их соблюдения, органы государственной власти обязаны принять необходимые меры для того, чтобы после вступления этого закона в силу, он мог быть применен во всей полноте». Кроме того, «следует учитывать, [...] что опубликованный, хоть и не вступивший в силу, закон уже является частью нормы права, так как может приниматься во внимание правоприменительными органами, что также может повлечь некоторые косвенные правовые последствия» (Решение Конституционного Суда 131/2017 от 3 октября, Правовое основание 1).

4. Оспариваемый закон, как заявлено в ходатайстве, возводится в ранг основного инструмента создания Каталонской Республики и объявляемого им начала конституционного процесса, устанавливая тем временем свой переходный правовой режим. Содержание статей 1 и 2 этого

закона грубо нарушает статьи 1.2 и 2 Конституции Испании, так как преобразование Каталонии в республику и возложение суверенитета на каталонский народ, очевидно, нарушают те положения, которыми, соответственно, национальный суверенитет возложен на испанский народ (статья 1.2 Конституции Испании), и в котором говорится о «нерушимом единстве испанской Нации» (статья 2 Конституции Испании), единство, которое самим высшим законом называется основой существующего конституционного порядка. Кроме того, провозглашение обжалуемого Закона «высшей нормой правового режима Каталонии», вокруг чего вращаются остальные его положения, касающиеся смены конституционного порядка устанавливаемым им переходным правовым режимом, является, по причине нарушения статьи 9.1 Конституции Испании, полностью неконституционным и позволяет утверждать, что все его содержимое противоречит Конституции, по мере того как он выходит за рамки конституционного порядка. И, наконец, указанные статьи 1, 2 и 3 и остальные связанные с ними положения нарушают принцип верховенства Статута об автономии Каталонии (статья 1).

5. Обжалуемый закон, используя те же рассуждения, что и в Решении Конституционного Суда 114/2017 (Правовое основание 5) в отношении нарушений Конституции, суть которых идентична нарушениям, допущенным в Законе Парламента Каталонии 19/2017, является, со всей очевидностью, неконституционным, поскольку он явно противоречит базовым и неотделимым от нашего конституционного порядка принципам: национального суверенитета, носителем которого является испанский народ, единства Нации, существующей в форме социального, демократического и правового Государства, и верховенства Конституции, которой подчинены все органы государственной власти, а следовательно и Парламент Каталонии (статьи 1.2, 2 и 9.1 Конституции Испании).

а) В первую очередь Закон противоречит верховенству Конституции (статья 9.1 Конституции Испании), поскольку «никакая учрежденная власть не может быть выше основного закона, как самовольно утверждает Парламент автономии в "открытом и явном вызове обязывающей силе Конституции или вышестоящему законодательству (Решение Конституционного Суда 128/2016 от 7 июля, Правовое основание 5»" [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 5 А)]. Так происходит, когда Закон провозглашает сам себя «высшей нормой каталонского правового порядка» (статья 3), порядка, который, как мы уже указывали, направлен на замещение действующего конституционного строя. Следовательно, этим заявлением сам Закон

на свое усмотрение применяет или не применяет, в зависимости от того, противоречат они его положениям или нет, государственные, в том числе Конституцию и Статут об автономии Каталонии, автономные и местные законы, действующие в момент его вступления в силу, при этом статьи органических законов, Статута об автономии Каталонии и Конституции, не включенные в его текст, низводятся до ранга ординарных законов, при условии, что не противоречат ему (статьи 10 и 13).

Очевидно, что законодательный орган автономии, присвоив ему положение «высшего закона», возвысив его над Конституцией, «забыл "постоянное различие между объективизацией учредительной власти, формализованной в Конституции, и действием учрежденных органов государственной власти, которые ни при каких обстоятельствах не в праве выходить за установленные ею границы и полномочия"» [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 5 А) и указанное в нем законодательство]. Кроме того, забыв про связывающую силу Конституции, орган законодательной власти также проигнорировал свое подчинение Статуту об автономии Каталонии, из которого он берет свое начало (статья 147.1 Конституции Испании), и который является непосредственным источником полномочий Парламента, принявшего этот Закон. Самоуправление Каталонии, установленное в форме Автономного Сообщества, должно осуществляться «в соответствии с Конституцией и настоящим Статутом, который является ее основной институциональной нормой» (статья 1 Статута об автономии Каталонии), а источником полномочий Женеалитета, частью которого является Парламент, «является народ Каталонии» и, следовательно, они тоже должны осуществляться «в соответствии с положениями настоящего Статута и Конституции» (статьи 2.1 и 4 Статута об автономии Каталонии) [там же].

b) Статья 2 обжалуемого Закона, на которой основаны его претензии на верховенство, вступая в открытое противоречие со статьей 1.2 Конституции Испании, говорит о том, что «носителем суверенитета в Каталонии являются жители Каталонии, а в Валь-д'Аран – аранцы, и они являются источником всей Государственной власти».

Как уже заявлял этот Суд, и мы должны настоять на этом еще раз перед лицом положений, которые постулируют суверенный характер народов или регионов, существующих в форме Автономных Сообществ, из которых состоит Государство (статья 2), «сама Конституция является плодом определения суверенной нации посредством единого субъекта, испанского народа, на котором лежит этот суверенитет и,

поэтому, он является источником власти в Государстве» (статья 1.2 Конституции Испании), подразумевая под ним «совокупность организаций и учреждений, которые исполняют на всей территории государственную власть, и частью которых являются Автономные Сообщества» [Постановление Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 4 а) и процитированное в нем законодательство]. Статья 1.2 Конституции Испании, являющейся «основой всего нашего правового порядка» (Решение Конституционного Суда 6/1981 от 16 марта, Правовое основание 3), наделяет национальным суверенитетом исключительно испанский народ, идеальную совокупность для облечения учредительной властью, и, в этом качестве, основу Конституции и Правового порядка и источник любой политической власти (Решения Конституционного Суда 12/2008 от 29 января, Правовое основание 4, и 13/2009 от 29 января, Правовое основание 16). Если при существующем конституционном порядке только испанский народ является неделимым и единственным сувереном, никакой другой субъект или орган государственной власти, или никакая часть этого народа не вправе претендовать, провозглашая себя сувереном, иметь или нарушать национальный суверенитет. Акт этого органа или народа или граждан одного Автономного Сообщества, которое претендует на его получение или нарушение, представляет собой «одновременное отрицание национального суверенитета, который, в соответствии с Конституцией, возложен на весь испанский народ в целом» [Решения Конституционного Суда 42/2004 от 25 марта, Правовое основание 3; 259/2015, Правовое основание 4 а); 90/2017 от 5 июля, Правовое основание 6 а)].

Народ Каталонии, как мы уже говорили, и это также касается аранцев, «не является носителем суверенной власти вне Нации [испанской], существующей в Государстве» (Решение Конституционного Суда 42/2014, Правовое положение 3), не является «правовым субъектом, конкурирующим с носителем суверенной власти» (Решение Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 3) и, наконец, граждане Каталонии не могут быть приняты за суверенный народ, понимаемый как «идеальная совокупность для облечения учредительной властью, и, в этом качестве, основа Конституции и Правового порядка» [Решения Конституционного Суда 12/2008, Правовое основание 10; 259/2015, Правовое основание 3; 90/2017, Правовое основание 6 а); 114/2017, Правовое основание 5 В)].

с) Преобразование Каталонии в независимое Государство (статья 1) несовместимо с единством испанской Нации, которое лежит в основе Конституции (статья 2 Конституции Испании).

Суверенитет нации, возложенный на испанский народ, «обязательно означает его единство», как провозглашено в статье 2 Конституции Испании, и эта единство суверенного субъекта «является фундаментом Конституции, посредством которой нация, в то же время, формирует себя в социальное, демократическое и Правовое Государство (статья 1.1 Конституции Испании)». Кроме того, это Государство «единственное и общее для всех и на всей территории, не зависимо от того, что оно составлено или сложено посредством конституционного признания территориальных автономий [...] различных народов и регионов, которые, существуя в виде Автономных Сообщества, в силу своих Статутов об автономии, входят в состав Испании» [Решение Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 4 а); положение повторяется в Решении Конституционного Суда 90/2017, Правовое основание 6 а)].

Возложение национального суверенитета на испанский народ (статья 1.2 Конституции Испании) и неразрывное единство Нации (статья 2 Конституции Испании) рассматриваются, таким образом, вместе с признанием и гарантией права на автономию народов и регионов (статья 2 Конституции Испании). Это право на автономию не может быть принято за суверенитет (Решения Конституционного Суда 4/1981 от 2 февраля, Правовое основание 3; 25/1981 от 14 июля, Правовое основание 3), не предусмотренный в нашей Конституции для народов и регионов, составляющих Испанию. В этом смысле этот Суд заявлял, что с правовой точки зрения, статья 1 Статута об автономии Каталонии определяет текущее положение Каталонии в рамках нынешнего конституционного порядка как «народ, [который] осуществляет самоуправление и существует в форме Автономного Сообщества в соответствии с Конституцией и настоящим Статутом, являющимся его основной институциональной нормой». В отношении Каталонии указанная формулировка конституционного закона сообщает, «в терминах, безупречных с точки зрения конституции, [...] какие признаки делают ее неотъемлемой частью Государства, основанного на Конституции. Народ, существующий в рамках Автономного Сообщества, основным институциональным законодательством которого является Статут об автономии». Таким образом Автономное Сообщество Каталония «берет начало из Права, заложенного в Конституции Испании, и, вместе с ней, из национального суверенитета, провозглашенного в статье 1.2 Конституции Испании, осуществляя который, его носитель, испанский народ, принял Конституцию, основанную на единстве испанской Нации». Таким образом Конституция не является «результатом соглашения между историческими территориальными инстанциями, которые

сохраняют некоторые предыдущие права», а является «нормой учредительной власти, обладающей в своих рамках общей связывающей силой, так что предшествующие исторические ситуации не остаются не охваченными ею». [Решение Конституционного Суда 90/2017, Правовое основание 6 а) и указанное там законодательство].

Как подробно и ясно сказано в Решении Конституционного Суда 114/2017 [Правовое основание 2 А) b)], ни у одного из «народов Испании» (преамбула Конституции Испании) нет «права на самоопределение», понимаемого «как "право" способствовать и осуществлять в одностороннем порядке выход из состава Государства, в рамках которого существует Испания» (статья 1.1 Конституции Испании). «Такое "право", со всей очевидностью, не признается Конституцией, кроме того, нельзя доказывать, [...] что оно должно составлять часть нашего законодательства, ссылаясь на международные соглашения, заключенные Испанией (статья 96 Конституции Испании)», и оно также не является фундаментом международного права. И, наконец, как этот Суд заявляет в указанном Решении, «уважение "национального единства", "фундаментальных политических и конституционных структур" и "территориальной целостности" Государств-членов являются открыто провозглашенными принципами европейского права самого высокого уровня (статья 4.2 Договора о Европейском Союзе)».

d) Подойдя к этому момент мы должны еще раз вспомнить о том, что все положения Конституции по праву могут быть пересмотрены и изменены, поскольку наша Конституция, «являясь высшим законом, не является вечным законом», так как допускает и регламентирует свой полный пересмотр (статья 168 Конституции Испании и Решение Конституционного Суда 48/2003 от 12 марта, Правовое основание 7). Таким образом, постановка вопроса об изменении конституционного порядка, включая идентичность и единство носителя суверенитета, конечно возможно в соответствии с нашим Законодательством «при условии, что в рамках процедур по изменению Конституции [...] нет фактических ограничений для конституционного пересмотра» [Решение Конституционного Суда 103/2008 от 11 сентября, Правовое основание 4; положение повторяется в Решении Конституционного Суда 90/2017, Правовое основание 6 б)]. Таким образом, «основной закон полностью открыт для формального пересмотра, который может быть потребован или предложен, среди прочих органов государственной власти, законодательными собраниями Автономных Сообществ (статьи 87.2 и 166 Конституции Испании)» [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 5 С)].

До этого момента является верным утверждение о том, что Конституция это достаточно широкая рамка для того, чтобы вмещать в себе очень разные политические возможности. В действительности, Конституция предоставляет самую широкую возможность для публичного представления и защиты, как в рамках учреждений, так и вне их, любых идеологических концепций, включая «направленные на получение определенным коллективом положения национального сообщества, в том числе как принцип, отталкиваясь от которого следует добиваться признания конституционно узаконенной воли, для того, чтобы, путем своевременной и обязательной реформы Конституции, перевести это понимание в правовую реальность» (Решения Конституционного Суда 31/2010 от 28 июня, Правовое основание 12; 259/2015, Правовое основание 7). Но преобразование этих или любых других политических проектов в законы или в другие определения государственной власти невозможно иным образом, кроме как через процедуру конституционной реформы, соблюдение которой «является обязательным при любых обстоятельствах» (Решение Конституционного Суда 103/2008, Правовое основание 4). Так что когда орган государственной власти пытается изменить конституционный строй в одностороннем порядке, нарушая процедуру изменения, прямо прописанную для этих целей в Конституции, «он сходит с единственного пути, по которому можно прийти к этому результату, с Правового», нанося, таким образом, «непоправимый ущерб свободе граждан» [Решение Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 7, положение повторяется, помимо прочего, в Решениях Конституционного Суда 90/2017, Правовое основание 6 б) и 114/2017, Правовое основание 5 С)]. Это последнее и есть то, что допустил Парламент Каталонии, приняв обжалуемый Закон.

е) Установленное нарушение статей 1.2 и 2 Конституции Испании также неотделимо ведет к нарушению конституционных принципов, определяющих наше Государство в качестве «правового» и «демократического» (статья 1.1 Конституции Испании).

Парламент Каталонии, приняв обжалуемый Закон, выступил против национального суверенитета, возложенного на испанский народ (статья 1.2 Конституции Испании), подорвал единство Нации (статья 2 Конституции Испании) и отменил «нынешнее институциональное положение, в соответствии с действующим законодательством, Автономного Сообщества» [Решение Конституционного Суда 25/2017, Правовое основание 8 А)], соответственно нарушив, что мы также указали в Решении Конституционного Суда 114/2017 по итогам рассмотрения Закона этого же Парламента 19/2017, «конституционный принцип ав-

тономии (статья 2 Конституции Испании) и базовые определения самого Статута Каталонии (статьи 1 и 2 Статута об автономии Каталонии), сделав, таким образом, подкоп под непосредственный источник своей власти» [Правовое основание 5 D)].

Как мы уже отмечали в указанном Приговоре, и должны повторить сейчас, Палата, приняв Закон, являющийся предметом настоящего процесса, при полном несоблюдении лояльности к Конституции, «совершила [...] покушение на значение испанского Государства, частью которого является Автономное Сообщество Каталонии, как на правовое и демократическое Государство, основанное на конституционных принципах, изложенных в статье 1.1 Конституции Испании, и которые одновременно являются ценностями Государств членов Европейского Союза, на которых базируется ЕС (статья 2 Договора о Европейском Союзе)». Также она попыталась «фактически отменить на территории Автономного Сообщества и для всего каталонского народа действие Конституции, Статута об автономии и любых правовых норм, которые не совпадают или противоречат ее воле». Поступив таким образом, Палата «полностью поставила себя вне правового поля», прекратила «осуществлять свои конституционные соответствующие Статуту функции и поставила в максимальную опасность, для всех граждан Каталонии, действие и эффективность всех гарантий и прав, положенных им как в соответствии с Конституцией, так и в соответствии с самим Статутом». Наконец, этим серьезным покушением на правовое Государство был вдвойне нарушен «принцип демократии, так как Парламент не признал, что подвластность всех Конституции является иной формой подвластности власти народа, выступающего здесь как учредительная власть, носителем которой является испанский народ, но не отдельная его часть», так как в конституционном Государстве нельзя отрываться от «демократического принципа безусловного верховенства Конституции [Решение Конституционного Суда 259/2015, Правовое основание 4 b)]» [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 5 D)].

Следовательно, по изложенным здесь причинам важнейшего характера обжалуемый закон следует признать несоответствующим Конституции и недействительным.

6. Ходатайство обосновывает довод о формальном несоответствии Конституции на несоблюдении законодательной процедуры рассмотрения и принятия обжалуемого Закона. Рассмотрение, проведенное в соответствии со статьей 81.3 Регламента Парламента Каталонии, едва занявшее одиннадцать часов, при котором были отклонены по-

правки к документу в целом, было дано два часа для представления поправок к его статьям, а также не было разрешено обратиться в Совет по Конституционным Гарантиям, помимо прочих нарушений прав парламентских меньшинств.

Этот Суд вынес такое же решение (Решение конституционного Суда 114/2017) осуждающее несоответствие конституции в отношении рассмотрения в Парламенте Каталонии Закона 19/2017, чей принцип, таким образом, мы должны иметь ввиду при анализе обжалуемого в настоящий момент процедурного нарушения, но сначала уточним два момента. Первый связан с тем, что наша задача должна ограничиваться лишь определением того, были ли допущены процедурные нарушения при рассмотрении парламентом Закона, независимо от того, что было установлено в отношении исполнения Парламентом Каталонии предыдущих решений этого Суда по случаю принятия и последующего рассмотрения законопроекта, что привело к появлению Закона, являющегося объектом этого процесса (Решение Конституционного Суда 124/2017 от 19 сентября). Второй момент заключается в том, чтобы напомнить, что при обосновании довода о несоответствии конституции мы вправе рассматривать любые конституционные нормы, независимо от того, было ли во время процесса заявлено об их нарушении или нет (статья 39.2 Органического Закона о Конституционном Суде).

а) Необходимо кратко напомнить наиболее важные действия парламента в отношении проекта закона «о правовом переходе и основании Республики», которые были установлены в Решении Конституционного Суда 124/2017, принятом при нарушении исполнения Решения Конституционного Суда 259/2015, направленного против Решения Президиума от 7 сентября 2017 года о принятии к рассмотрению указанного законопроекта и против Решения Пленума о включении в повестку дня заседания 7 сентября 2017 года его обсуждения и голосования, которым были аннулированы основные процедурные формальности (Правовое основание 5).

Президиум Палаты на собрании 7 сентября 2017 года принял решение о принятии к рассмотрению в срочном порядке и публикации проекта закона «о правовом переходе и основании Республики», представленного 28 августа 2017 года парламентскими группами «Вместе за "Да"» и «Кандидатура народного единства – Учредительный призыв» (Официальный вестник парламента Каталонии, номер 507 от 7 сентября 2017 года). На заседании Пленума в тот же день, Председатель, по предложению группы парламентариев, подписавших законопроект, на основании статьи 81.3 Регламента Парламента Каталонии,

вынесла на голосование Палаты вопрос об изменении повестки дня для включения в нее обсуждения и голосования по указанному законопроекту, а также отмену всех парламентских формальностей, за исключением внесения поправок в статьи документа, его обсуждения и голосования, что было принято Пленумом. Далее было предоставлено два часа на внесение поправок к статьям документа, по истечении которых внесенные поправки были поставлены на голосование и, затем, началось голосование и окончательное принятие законопроекта.

Во время парламентского рассмотрения были отклонены прошения о пересмотре и многократные протесты различных парламентских групп против принятия к рассмотрению этого законопроекта, против изменения повестки пленарного заседания для включения в нее обсуждения и голосования в соответствии со статьей 81.3 Регламента Парламента Каталонии, против отмены парламентских процедур, а также против запрета на направление запроса в Совет по Конституционным Гарантиям о соответствии законопроекта Конституции.

b) Как мы уже говорили в Решении Конституционного Суда 114/2017, чьи правовые основания б) с) и d) будут в дальнейшем обобщены, сейчас имеют значения не отдельные нарушения регламента, оспариваемые в ходатайстве, а полное и радикальное нарушение законодательной процедуры, закрепленной в Регламенте Парламента Каталонии. Действительно, также как в положении, рассмотренном в том Решении, в этом случае «проект, который сделал возможным появление Закона, был рассмотрен и принят [...] вне рамок каких-либо законодательных процедур, предусмотренных и прописанных в Регламенте Парламента Каталонии, а также совершенно неподобающим образом (статья 81.3 Регламента Парламента Каталонии)», которым «большинство было использовано для импровизации и составления специально для этого случая необычной процедуры, при которой возможности участия и права остальных групп и депутатов остались полностью на его усмотрение». Таким образом, большинство навязало «создание для этого случая нетипичной "процедуры", очевидно, по образцу процедуры единственного чтения, предусмотренной в Регламенте Парламента Каталонии (чья статья 135.2 в отношении этой процедуры была и остается приостановленной решением этого Суда от 31 июля 2017 года, принятому по ходатайству о несоответствии конституции 4062-2017)», оформляя своим действием «исключительно произвольное упразднение норм, регулирующих законодательство, и явное нарушение специальных положений Регламента Парламента Каталонии, касающихся внесения в него изменений».

Таким образом, сейчас следует повторить, что мы считаем спорным то, что можно было сослаться на статью 81.3 Регламента Парламента Каталонии «для включения в повестку дня пленарного заседания, для окончательного решения, вопрос, который еще даже не прошел предварительные законодательные процедуры», поскольку «бесспорно, что для этого законодательная процедура уже должна быть как минимум инициирована и находиться в процессе рассмотрения в соответствии с любым процедурным этапом, предусмотренным в качестве ограничительных квот в Регламенте Парламента Каталонии». Только уже инициированные и находящиеся в процессе рассмотрения законодательные процедуры «при указании также уже пройденных и оставшихся процедурных этапов, а также возможности или невозможности обоснованно пропустить или исключить один из них, для включения вопроса в повестку дня Пленума».

Мы исключаем, что статья 81.3 Регламента Парламента Каталонии уполномочила большинство на «сознание на свое усмотрение законодательных "процедур" вне обычного порядка», так как это «привело бы к нелепому и недопустимому с правовой точки зрения выводу о том, что все и каждая из процедур, предусмотренных в Регламенте Парламента Каталонии являются лишь диспозитивными и могут быть изменены решением этого большинства». Так это было воспринято в данном случае Пленумом Парламента Каталонии, который прибегнул к «изменению повестки дня, в то время как законодательная инициатива, только что принятая к рассмотрению Президиумом, еще даже не начала проходить необходимые процедуры».

В конечном итоге, большинство, «прикрываясь правилом для экстренного внесения изменений в повестку дня», обновило сам Регламент Парламента Каталонии и, в этом случае на свое усмотрение не просто отменило [...] тот или иной процедурный этап, а задумало и ввело для своей пользы новую "процедуру"». Таким образом, с точки зрения соответствия конституции, самым тяжким было не «ограничение в большей или меньшей степени – здесь конечно в большей – определенных прав представителей, а незаконное подчинение и последующее принижение всего законодательства по воле большинства».

с) В отношении жалобы на то, что членам Палаты не было разрешено обратиться в Совет по Конституционным Гарантиям для получения заключения по законопроекту, мы должны настаивать на том, что возможность направить запрос является для законных групп и депутатов, в силу Закона 2/2009 от 12 февраля, регулирующего работу этого Совета, гарантией, берущей свое начало в самом Статуте об ав-

тономии Каталонии (статья 76.2), и включенной в качестве полномочия, в соответствии с положением указанного Закона [статьи 16.1 b), 23 b), 26.1 и 4 и 26 bis. 1 и 5] и с Регламентом Парламента Каталонии (статья 120), в ход законодательной процедуры. Палата не может отменять право запросить указанное заключение «без ущерба для целостности законодательной процедуры и, одновременно, для прав представителей воспользоваться этим конкретным полномочием, предоставленным им Законом и включенным в их конституционно-правовой статус (статья 23.2 Конституции Испании)». Таким образом, Пленум Парламента Каталонии в этой ситуации, также как при рассмотрении проекта Закона 19/2017, «без лишних церемоний отменил это полномочие, и последующую гарантию, при уникальной процедуре рассмотрения законопроекта» и «сделал этот своевольно, посреди постоянных протестов депутатских меньшинств и не смотря на прямое предупреждение самого Совета по гарантиям» об обязательном предоставлении времени для подачи запроса в указанный Совет после публикации любого законопроекта [Решение Конституционного Суда 114/2017, Правовое основание 6 D)].

d) Таким образом, необходимо сказать, что при парламентском рассмотрении обжалуемого Закона были совершены очень серьезные нарушения законодательной процедуры, которые без сомнения повлияли на оформление воли Палаты, на права парламентских меньшинств и на права всех граждан на участие в решении государственных вопросов через своих представителей (статья 23.1 и 2 Конституции Испании).

Мы должны повторить, как уже говорилось в Решении Конституционного Суда 114/2017 [Правовое основание 6 E)], что «основной задачей любой парламентской ассамблеи, а значит и Парламента Каталонии (статья 152.1 Конституции Испании и 55 Статута об автономии Каталонии) является представлять граждан; задача, которая исполняется справедливо только в том случае, если избранные для ее осуществления представители в целом соблюдают процедуры в соответствии с законодательством и правовые нормы, которые, будучи включены помимо прочего в регламенты Палат, гарантируют не дискриминирующее участие тех и иных представителей». Лишь в таком виде «гарантируется [...] необходимое уважение парламентских меньшинств, без которого принцип большинства для окончательного принятия решений, также неотъемлемый, поставил бы под сомнение свою легитимность». В конечном итоге, воля Палаты является конституционной и, таким образом, законной лишь при уважении законодательных процедур.

7. Оценка ходатайства должна привести к признанию несоответствующим конституции и полностью недействительным Закона Парламента Каталонии 20/2017 от 8 сентября «о правовом переходе и основании Республики» (статья 39.1 Органического Закона о Конституционном Суде).

РЕШЕНИЕ

Принимая во внимание все вышесказанное, Конституционный Суд, в соответствии с полномочиями, предоставленными ему конституцией испанской нации,

решил

дать оценку этому ходатайству о признании несоответствующим конституции и, следовательно, провозгласить несоответствующим Конституции и недействительным Закон Парламента Каталонии 20/2017 от 8 сентября «о правовом переходе и основании Республики».

Опубликовать это Решение в «Официальном государственном вестнике».

Мадрид, восьмое ноября две тысячи семнадцатого года.

Подписано – Хуан Хосе Гонсалес Ривас

Подписано Энкарнасьон Рока Триас

Подписано Андрес Ольеро Тассара

Подписано Фернандо Вальдесь Даль-Ре

Подписано Сантьяго Мартинес-Варес Гарсия

Подписано Хуан Антонио Ксиол Риос

Подписано Педро Хосе Гонсале-Тревихано Санчес

Подписано Антонио Нарваес Родригес

Подписано Альфредо Монтойа Мелгар

Подписано Рикардо Энрикес Санчо

Подписано Кандидо Конде-Пумпидо Тоурон

Подписано Маря Луиса Балагер Кальехон

**КАТАЛОНИЯ 2017:
несостоявшаяся независимость
Постановления Конституционного суда Испании**

Сборник документов

Том 2

Составитель Р.В. Пашков

Подписано в печать 19.04.2018.
Формат 60×90/16. Усл. печ. л. 13,0.
Тираж 1000 экз.

ООО «Русайнс».
117218, г. Москва, ул. Кедрова, д. 14, корп. 2.
Тел.: +7 (495) 741-46-28.
E-mail: autor@ru-science.com
<http://ru-science.com>