

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
1594 София
бул. „Дондуков“ № 1

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ

Сдружение „Българската асоциация по европейско право“, Булстат 175610463, с адрес за кореспонденция: София, ул. „Позитано“ № 3, ет. 2

по конституционно дело № 7/2017 г.

С определение № 2 от 31 октомври 2017 г. по конституционно дело № 7/2017 г. до Българската асоциация за европейско право (БАЕЛ) е отправена покана да изрази становище по делото.

То е образувано по искане на Президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на член 5, алинея четвърта, член 4, алинея трета и член 85, алинея първа, точка 9 от Конституцията на Република България относно смесените международни договори на Европейския съюз, „каквото е ВИТС“.

Има се предвид, очевидно, Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, подписано на 30 октомври 2016 г. („Споразумението“ или „Споразумението с Канада“).

С посоченото определение искането на Президента за даване на задължително тълкуване на съответните конституционни разпоредби е допуснато за разглеждане по същество по следните тълкувателни питання:

1. При какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи?

2. Зависи ли временно прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по член 5, алинея четвърта от Конституцията ?

3. Как следва да се тълкува разпоредбата на член 85, алинея първа, точка 9 от Конституцията с оглед на това:

3.1. Прилага ли се член 85, алинея първа точка 9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?

3.2. Как следва да се разбира изразът „правомощия, произтичащи от тази конституция“, употребен в член 85, алинея първа, точка 9 – само до правомощия, предвидени в Конституцията, или като правомощия, уредени в Конституцията и законите?

3.3. Прилага ли се член 85, алинея първа, точка 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията?“

Българската асоциация по европейско право („Асоциацията“ или „БАЕЛ“) приема поканата да изрази становище по посоченото дело, като съображенията, които следват, са ориентирани предимно към въпроси относно тълкуването и прилагането на правото на ЕС.

Предварителни бележки

Относно сключването на споразумението и неговото временно прилагане:

Споразумението е подписано от представители на ЕС и на държавите членки на 30 октомври 2016 г.¹

С решение (законодателна резолюция) на Европейския парламент от 15 февруари 2017 г., тази институция е дала съгласие/„одобрение“ (« consent ») за сключване на споразумението на основание член 218, параграф 6 от Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС)

В самото споразумение – член 30.7, параграф 3 – се предвижда възможност за временно прилагане на споразумението.² Уговорено е временното прилагане да започне на 21 септември 2017 г.³

Канада е ратифицирала споразумението на 16 май 2017 г.

Споразумението е вече ратифицирано от Латвия, Дания, Испания, Хърватия и Португалия.

Отделно, с решение от 31 юли 2017 г. Конституционният съвет на Франция е приел – в производство по член 54 от Френската конституция, на което по съдържанието си е подобно това по член 149, алинея 1, точка 4 от Конституцията на Република България („Конституцията“), че споразумението не съдържа клауза, противна на (френската) Конституция.

Тук е мястото да се спомене и решение от 13 октомври 2016 г. на Федералния конституционен съд на Германия, с което този съд се е произнесъл – в рамките на производство относно конституционосъобразността на споразумението с Канада – по искане за налагане на обезпечителна мярка, с която да се предотврати даването на съгласие от страна на представителя на Германия в Съвета на Европейския съюз за подписването,

¹ Решение (ЕС) 2017/37 на Съвета за подписване на споразумението от името на Европейския съюз, (ОВ, 2017, L,11).

² Решение (ЕС) 2017/38 на Съвета за временно прилагане на споразумението.

³ EU – Canadian STATEMENT/17/1959 of 7 July 2017.

сключването и временното приложени на споразумението. Искането е отхвърлено при три условия, от които тук – на плоскостта на разпределението на компетентности - ни интересуват две: (1) федералното правителство да осигури приложение на решението на Съвета относно временно прилагана на споразумението само по отношение на онези части от в него, които безспорно спадат към изключителната компетентност на Съюза, както и (2) федералното правителство да осигури такова тълкуване на член 30.7, параграф 3, буква в), което да позволи на Германия да прекрати едностранно временното прилагане.⁴ Пред Съда на Европейския съюз е висящо производството по искане за становище, направено от Кралство Белгия, на основание член 218, параграф 11 ДФЕС, по следния въпрос:

„Съвместима ли е с Договорите, включително с основните права, осма глава („Инвестиции“), раздел Е („Разрешаване на инвестиционни спорове между инвеститори и държави“) от [споразумението]?”

Относно характера на споразумението

И в трите допуснати за разглеждане тълкувателни въпроса се съдържа позоваване на споразумението чрез характеризирането му като „смесено“. Тази му характеристика, изглежда, се свързва с обстоятелството, че то е сключено съвместно от ЕС и държавите членки, от една с рана, с трета държава, от друга.

От юридическа гледна точка, едно международно споразумение е „смесено“, когато включва едновременно области, които попадат в компетентността на Съюза, както и такива, които попадат в компетентността на държавите членки. „Смесеността“ е задължителна, когато споразумението частично обхваща области на изключителна компетентност на Съюза, от една страна, и такива на държавите членки, от друга. За факултативна „смесеност“ става дума, когато споразумението покрива области на т. нар. „споделена компетентност“, по смисъла на член 4, параграфи 1 и 2 ДФЕС. Впрочем, с оглед на пълнота и последователност на изложението, следва да се отбележи, че областите на изключителна компетентност на Съюза са определени в член 3 ДФЕС⁵, а тези на споделена компетентност – в член 4 ДФЕС (по-конкретно - в параграф 2).

Същевременно, трябва да се изтъкне, че към смесен характер на дадено споразумение често се прибегва по съображения, които не са чисто юридически. Така е и в случая със споразумението с Канада. По думите на комисаря по търговията, г-жа Сесилия Малмстрьом, често цитирани в този контекст, „[о]т чисто юридическа гледна точка, Комисията счита, че това споразумение попада изцяло в изключителната компетентност на ЕС. Ясна е обаче

⁴ Pressemitteilung Nr. 71/2016 vom 13. Oktober 2016.

Според третото условие, следва да се осигури достатъчна демократична легитимност на решенията на Смесения комитет по член 26 до произнасянето на Федералния конституционен съд по същество. Това може да се има предвид при разглеждането на тълкувателен въпрос 3.3.

⁵ Сред областите, изрично изброени в параграф 1 на член 3 ДФЕС като попадащи в изключителната компетентност на Съюза, изрично фигурира – буква д) – общата търговска политика. Хипотезите, предмет на параграф 2, т. е. на т. нар. *имплицитна* (наричана също *допълнителна* или *последваща*, за разлика от компетентността *a priori*, каквато е изричната), сред които третата е пряко продукт на практиката на Съда на Европейския съюз – т.нар. доктрина ERTA/AETR – ще бъдат засегнати по-нататък само доколкото това се налага, за да се отговори на въпросите, предмет на искането.

политическата ситуация в Съвета и ние разбираме необходимостта да предложим споразумението като „смесено“, за да позволим по-бързото му подписване“.⁶ Обикновено прагматизмът на Комисията води до обратния извод, тъй като процесът на ратификация на смесените споразумения трае години поради забавянето му от национални парламентарни процедури или референдуми⁷. Ето защо „ЕС-само“ споразумения са предпочитаната опция. Във всеки случай, трябва отново да се подчертано, че „смесеността“ е не винаги резултат на строго юридически анализ на компетентности – на Съюза, респ. на държавите членки, а е често едно чисто политическо решение.⁸

Предвид на обстоятелствата, при които е подписано споразумението с Канада, това подписване не е предшествано или съпроводено от стриктно разграничаване на компетентностите между Съюза, от една страна, и държавите членки, от друга, въпреки че именно възражения от страна на държави членки са предизвикали подписването му като „смесено“. Впрочем, поне що се отнася до една държава членка – Германия – това личи и от споменатата по-горе процедура за налагане на обезпечителна мярка пред Федералния конституционен съд, развила се преди подписването му по искане, целящо осуетяване на подписването. Както се посочи, в решението, с което искането за налагане на забрана на представителя на Германия в Съвета да даде съгласие за подписването, се съдържат известни индикация относно частите от споразумението, които следва да бъдат считани като спадащи към изключителната компетентност на държавите членки. Този съд е изтъкнал, че на Съюза липсва компетентност да допусне предварително изпълнение на споразумението в областите на портфейлните инвестиции, защита на инвестициите (Глави 8 и 13), международен морски транспорт (глава 14), взаимно признаване на професионални квалификации (глава 11) и защитата на работниците (глава 23).

Такова разграничение е направено- до известна степен - и в споменатото по-горе решение на Конституционния съвет на Франция. Според точка 17 на това решение не спадат към изключителната компетентност на Съюза клаузите на споразумението, които фигурират в глава 8 и се отнасят до инвестициите, различни от преките, както и тези, които уреждат - в раздел Е – процедурата по разрешаване на инвестиционни спорове между инвеститори и държави. Това е така и за клаузите от глави 1, 21, 26, 27, 28, 29 и 30, доколкото същите се отнасят до компетентност, която е споделена между ЕС и неговите държави членки.

⁶ Съобщение за пресата на Европейската комисия от 5 юли 2016 г. (European Commission – Press release ‘European Commission proposes signature and conclusion of EU-Canada trade deal’, Strasbourg, 5 July 2016; http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-2371_en.htm).

⁷ В литературата се споменава като пример случаят с ратификацията на подобно споразумение с Корея, която е продължила около пет години.

⁸ Естествено, не е уместно Асоциацията да коментира нито съображенията на институциите на ЕС в това отношение, а още по-малко тези на държавите членки, въпреки че на плоскостта на разглежданата по делото на Конституционния съд проблематика, следва да се има предвид, че до смесените споразумения понякога се прибъгва, за да се избегне необходимостта от строго разграничаване на компетентности. По думите на генералния адвокат г-жа Шарпстон в заключението ѝ по дело C- 240/09, *Lesoochranarske zoskupenie VLK*, „...сами по себе си смесените споразумения са творение на прагматични усилия – средство за разрешаване на проблеми, възникнали от необходимостта от сключване на международни договори в многоаспектна система.“

В цитираната точка е отбелязано изрично, че посочените изводи са извлечени от Становище 2/15 на Съда от 16 май 2017 г. С него Съдът на Европейския съюз се е произнесъл – в пленарен състав – по искане, направено от Европейската комисия, което гласи:

„Притежава ли Европейският съюз необходимата компетентност самостоятелно да подпише и сключи Споразумението за свободна търговия с Република Сингапур и по специално :

- Кои разпоредби от споразумението спадат към изключителната компетентност на Съюза?

- Кои разпореди от споразумението спадат към споделената компетентност на Съюза?

- Има ли разпоредба от споразумението, която да попада в рамките на изключителната компетентност на държавите членки?“

Понастоящем, това становище е водещо по отношение определяне естеството на компетентността да се сключи дадено споразумение. При това, както Съдът е изтъкнал в точка 30 от този акт, „[становището] е само относно естеството на компетентността на Съюза да подпише и сключи предвиденото споразумение. То не предрешава по никакъв начин въпроса дали съдържанието на разпоредбите на споразумението е съвместимо с правото на Съюза“.

Разбира се, указания за характера („естеството“) на компетентностите могат да бъдат извлечени до голяма степен от решението на Съвета за временно прилагане на споразумението, което трябва да бъде четено в светлината на изявлението на Съвета относно обхвата на временното прилагане, според което „Съветът на Европейския съюз потвърждава, че само въпроси от обхвата на компетентността на ЕС ще подлежат на временно прилагане“.⁹ Веднага обаче се налага една уговорка : това изявление не уточнява за кои компетентности – изключителни или както изключителни, така и споделени – на Съюза то се отнася. Според четвъртия параграф от това решение „[ч]асти от споразумението, които попадат в областта на компетентност на Съюза, могат да се прилагат временно до приключване на процедурите, необходими за сключването му“. Така гласи и първият параграф от член 1 на решението за временно прилагане, като в букви а), б), в) и г) на този член е прецизирано съответно кои разпоредби от глава Осма (Инвестиции) се прилагат временно (буква а), кои разпоредби от Тринадесета глава (Финансови услуги) не се прилагат временно (буква б), че не се прилагат временно членове 20.12, 27.3 и 2.7.4 и и 28.7, параграф 7 (буква в), както и при временното прилагане на глави 22, 34 и 24 се спазва разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки.¹⁰

Липсата на строго разграничение на компетентностите с право е критикувано в правната литература, защото тя може да доведе до накърняване на автономността на правния

⁹ Това разбиране е споделено и в искането на Президента на Републиката, въз основа на което е образувано делото.

¹⁰ В такъв смисъл са и изявленията на Съвета 2. (относно временното прилагане на член 20.12), 3. (относно временното прилагане на разпоредбите за транспорт и транспортни услуги и 4(относно временното прилагане на глави 22, 23 и 24), в които Съветът заявява, че решението му за временно прилагане не предопределя разпределението на компетентностите между ЕС и държавите членки.

ред на Съюза. Освен това, яснотата в разпределението на компетентности спомага за постигане на повече прозрачност и правна сигурност от гледна точка на процедурите на ратификация от държавите членки. По принцип националните процедури трябва се отнасят само за онези части от едно смесено споразумение, които попадат в компетентността на държавите членки – нещо, което е трудно за една национална институция да прецени.

В тази връзка, трябва да се отбележи, че още в процеса на преговорите, както и във фазата на подписването/сключването и ратифицирането на една смесено споразумение държавите членки са обвързани от принципа на лоялно сътрудничество, провъзгласен в член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Независимо че при договарянето и сключването на такова споразумение, както Съюзът, така и държавите членки действат в рамките на своите правомощия, те трябва да зачитат правомощията на другата страна и да си сътрудничат. Това следва и от изискването за единство в международното представителство на Съюза.¹¹

Независимо че принципът за лоялно сътрудничество е установен в ДЕС и поради това обвързва държавите членки сам по себе си, уместно е по повод на задълженията, които произтичат от него в контекста на проблематиката на това дело, да се напомни и съдържанието на член 4, алинея 3 от българската Конституция, според която „Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. Настоящото дело дава възможност на Конституционния съд да подчертае не само декларативното, но и нормативното съдържание на тази разпоредба.

Действие на международните споразумения, сключени от Съюза

Подходът на ЕС по отношение на международните споразумения, които той сключва, е по същество монистичен: споразуменията стават *ipso facto* част от правото на Съюза, без да са необходими допълнителни мерки за транспониране.¹²

Съгласно член 216, параграф 2 ДФЕС, „[с]ключените от Съюза споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки“.

В йерархията на източниците на правото на ЕС сключените от Съюза международни споразумения заемат позиция, която се намира под първичното право, но над актовете (законодателните актове) на вторичното право. Това означава, от една страна, че едно решение за сключване на дадено споразумение може да бъде анулирано поради това, че то нарушава първичното право. Както и, от друга страна, че „... институциите на Общността са обвързани от сключените от нея споразумения и следователно тези споразумения се ползват с предимство пред актовете на вторичното общностно право“.¹³

¹¹ Вж. в този смисъл точки 47 и 54 от решението 28 април 2015 г. по делото Комисия с/у Съвета, С – 28/12.

¹² Принципът, според който сключените от ЕС международни споразумения стават неразделна част от правопорядъка на Съюза е въпрос на трайно установена съдебната практика – Вж. напр. решение по делото *Haegeman*, 181/73, точка 5.

¹³ Решение от 3 юни 2008 г. по делото *Intertanko*, С – 308/06, точка 42 и цитираната там съдебна практика. В същия смисъл, вж. и решение от 3 септември 2008 г. по делото *Kadi*, съединени дела С – 402/05 Р и С – 415/05 Р, точки 306 – 308.

Докато по отношение на споразуменията, които обхващат единствено области, попадащи в изключителната компетентност на Съюза („само – ЕС“), това положение не поражда дискусии, спрямо смесените споразумения нещата не изглеждат еднозначни.

Макар и да е прието да се казва, че изтъкнатите положения се отнасят по принцип и за смесените споразумения, както и че смесените споразумения съставляват неразделна част от правото на ЕС и са задължителни (обвързващи) по отношение както на институциите на Съюза, така и на държавите членки, известни уточнения, предвид характера на “смесеност” – се налагат.

В това отношение Асоциацията се основава на принципното положение, според което в случаите на смесени споразумения, които се отнася до споделени компетентности, тези смесени споразумения имат същия статут в правопорядъка на Съюза, както и споразуменията, които попадат изцяло в неговата компетентност, в частта им относно разпоредбите, които се отнасят до компетентности на Съюза.¹⁴

Доколкото е възможно да се проведе стриктно разграничение между частта „ЕС“, от една страна, и частта „държави членки“, от друга страна, на едно споразумение, последната става външна спрямо правото на Съюза, така че попада в правовия ред на държавите членки.

Във всеки случай обаче, дори и в хипотезата на международни договори на държави членки с трети страни, които (договори) стават част от вътрешното право, какъвто е случаят съгласно член 5, алинея 4 от българската Конституция, вътрешното (националното) право като такова е подчинено на принципа на предимство на правото на Съюза, независимо от източника на правото на Съюза.

По отделните тълкувателни въпроси

1. Относно условията, при които смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи.

Този въпрос е формулиран в понятийната рамка на член 5, алинея 4 от Конституцията. Това, изглежда, е и концептуалната основа на въпроса, който изхожда от разбирането, че основополагащите договори на ЕС са такива по смисъла на тази конституционна разпоредба. И, че тя се прилага въобще по отношение правото на ЕС и в неговото интегриране във вътрешния правов ред.

Това е разбирането и на Конституционния съд, изразено най-напред в решение № 3 от 5 юли 2004 г. по конституционно дело № 3/2004 г., постановено в перспективата на тогава предстоящото присъединяване на България към Европейския съюз - решение, което изрично е споменато в искането на Президента.

Според Конституционния съд актовете на първичното право на Съюза представляват международни договори по смисъла на член 5, алинея 4 от Конституция и при спазване на предвидените в него условия – ратифициране, обнародване и влизане в сила – те стават част от вътрешното право на страната. Като основна характеристика на актовете на вторичното

¹⁴ Решение от 30 май 2006 г. по дело Комисия/Ирландия1, С – 459/03, точка 84.

право е отбелязано обстоятелството, че те не са международни договори по смисъла на член 5, алинея 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация след приемането им. „Те имат – продължава Конституционният съд – пряко действие и не се нуждаят от изрично въвеждане в националното законодателство. Това е така, защото институциите на Европейския съюз действат в рамките на техните компетенции с пряко обвързващ правен ефект спрямо институциите и държавите в държавите членки. Същевременно обаче следва да се има предвид, че начините и механизмите на приемане на актовете на вторичното право, както и неговият обхват, се определят от първичното право, което, съставляващо международни договори, подлежи задължително на ратификация.“

Тези разсъждения са развити в рамките на тълкуване на разпоредбите на член 153 и член 158, т. 3 от Конституцията и в отговор на въпроса за необходимостта от „приемане на конституционна разпоредба, която предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България“.

Това разбиране е преповторено в същината си и в по-късни решения – напр. решение № 3 от 21 март 2012 г. по к. д. № 12/2011 г., образувано по искане за установяване на противоконституционност и несъответствие с международни договори, по които България е страна, на разпоредби от Закона за управление на отпадъците. Във връзка с втората част от искането, която се отнася до установяване несъответствие с разпоредби от ДФЕС и с „европейски директиви и регламенти“ в областта на управлението на отпадъците, Конституционният съд е изтъкнал следното:

„Щом международният договор е ратифициран по конституционен ред, обнародван е и е влязъл в сила, той има предимство. Предимството е безусловно. Съгласно член 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страна и имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и за всички актове на общностното право, а не само за регламентите (член 249, § 2 ДЕО и член 288, §2 ДФЕС). Предимството действа автоматично и не е необходим какъвто и да е било специален механизъм за установяване или обявяване.“

Както е известно, подобни схващания, които могат да бъдат открити в практиката на конституционни юрисдикции и на други държави членки, обикновено са свързани с идеята, че принципът на предимство на правото на ЕС получава своята легитимност от националните конституции. И че той е подложен на ограниченията, които произтичат от трансфера на компетентности от държавите членки към ЕС. Именно тази идея – за предоставяне на правомощия, произтичащи от конституцията – е отразена в третия тълкувателен въпрос, предмет на настоящото дело.

Българската асоциация по европейско право, от своя страна, взима като отправна точка на своето становище разбирането за автономния характер на правото на Съюза и за неговото предимство по отношение на вътрешното право на държавите членки, както този принцип е формулиран и развит в практиката на Съда на Европейския съюз.

Основополагащите договори на ЕС са наистина международни договори, сключени от и между държави членки. Техният статут и съдържанието им обаче, както те са тълкувани от

Съда на ЕС, са съвсем различни от това, което откриваме в международноправен контекст. От съществено значение в това отношение са принципът на предимството на правото на ЕС, съчетан с принципите за пряка приложимост и директен ефект. Договорите също така предвиждат законодателна компетентност на политическите институции и установяват съдебна система на Съюза.

Както Съдът на ЕС е отбелязал в основополагащото свое решение от 15 юли 1964 г. по делото *Costa /ENEL*, 6/64, в което за първи път е „изговорен“ принципът на предимството на правото на ЕС,

„За разлика от обичайните международни договори, [Договорът за ЕИО тогава] е създал собствен правен ред, който е интегриран в правните системи на държавите членки с влизане в сила на Договора и който националните юрисдикции са длъжни да прилагат.“

А по-нататък:

„... тъй като има автономен източник, на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер не би могла да се противопостави... каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност“.

или

„...извършеното от държавите членки прехвърляне, от техния вътрешен правен ред към общностния правопорядък, на правата и задълженията, съответстващи на разпоредбите на Договора, води до окончателно ограничаване на техните суверенни права, което не може да бъде преодоляно чрез последващ едностранен акт, несъвместим с понятието общност“.¹⁵

Положението, че принципът на предимството действа по отношение на „всяка“/ „каквато и да е“ вътрешноправна разпоредба (т. е. включително и конституционна) е утвърдено в решението *Simmenthal*, където е формулирана така:

„... в съответствие с принципа на предимство на общностното право действието на разпоредбите на Договора и на директно приложимите актове на институциите в отношението им с вътрешното право на държавите членки е такова, че със самото си влизане в сила тези разпоредби и актове не само правят неприложима по право всяка противоречаща им разпоредба на съществуващото вътрешно право, но доколкото са интегрална част от вътрешния правов ред, приложим на територията на всяка от държавите членки, и имат предимство пред него, те също така възпират валидното приемане на нови законодателни актове, доколкото последните биха били несъвместими с общностните разпоредби“.¹⁶

¹⁵ От 9 март 1978 г. по дело 106/77., точка 17.

¹⁶ Следва да се припомни съдържанието на Декларация (№ 17), приложена към Заключителния акт на междуправителствената конференция приела Договора от Лисабон:

„Конференцията припомня, че съгласно установената практика на Съда на Европейския съюз Договорите и правото, прието от Съюза въз основа на Договорите, имат предимство пред правото на държавите членки при условията, определени от същата съдебна практика.“

Предвид отбелязаното относно принадлежността на сключените от ЕС международни споразумения като неразделна част от правото на Съюза и мястото, което те заемат в йерархията от актове, т. е. от правни източници на Съюза, следва логичният извод, че те обвързват както институциите на ЕС, така и държавите членки.

Разбира се, поставя се и въпросът относно нормативното съдържание на разпоредбите от споразумението с Канада, които се отнасят до изключителната компетентност на държавите членки и от там – за приложимостта въобще на член 5, алинея 4 от Конституцията по отношение на тази част от това споразумение, въпреки че тя съставлява „чист“ международен договор. С други думи, въпросът е кои са нормите, ползващи се с предимство спрямо нормите от вътрешното право, които им противоречат.

Разрешението на този въпрос принадлежи на Конституционния съд. БАЕЛ обаче намира за необходимо да обърне внимание на обстоятелството, че в искането е повдигнат въпроса за взаимоотношението между член 5, алинея 4 и член 4, алинея 3 и за възможното напрежение между тях. Според Асоциацията, няма основания да се настоява за наличието на такова напрежение и то дори при положение, че разпоредбата на член 5, алинея 4 продължи да бъде считана като „основание“ за интегриране на правото на ЕС в националния правов ред, доколкото това до сега не е създадо пречка за това интегриране. Както се посочи, застъпването тук становище се основава на разбирането, според което правото на ЕС само определя своето действие и няма необходимост от подобна „оправомощаваща“ разпоредба. Доколкото автономния характер на правото на Съюза, неговото предимство, пряка приложимост и евентуален директен ефект са възприети с факта на присъединяването, правно основание за това е по-скоро разпоредбата на член 4, алинея 3 от Конституцията. Нейната значимост бе отбелязана по-горе и с оглед на принципа за лоялно сътрудничество (член 4, параграф 3 ДЕС), който е особено важен в рамките на сключването, ратифицирането и изпълнението на смесените международни споразумения.

По тези съображения БАЕЛ изразява следното становище относно отговора на първия въпрос:

В частта им, която се отнася до правомощия на ЕС, разпоредбите от смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и от държавите членки, стават – от момента на влизането им в сила – неразделна част от правовия ред на Съюза и на това основание, по силата на принципа на предимство на правото на ЕС въобще, придобиват предимство над вътрешноправните разпоредби, които им противоречат.

Разпоредбите от такива споразумения, които попадат в компетентността на държавите членки, за които се прилага член 5, алинея 4 от Конституцията, придобиват

Към заключителния акт е приложено и становище на правната служба на Съвета относно предимството на правото:

От практиката на Съда следва, че предимството на общностното право е основен принцип на това право. Според съда този принцип е присъщ на специфичното естество на Европейската общност. По време на първото решение от тази установена съдебна практика (Решение от 15 юли 1964 г. по дело 6/64, Costa срещу ENEL) в Договора не се споменава за предимството на правото. Това положение остава непроменено. Фактът, че принципът на предимството на правото няма да бъде включен в бъдещия договор, по никакъв начин не променя съществуването на този принцип, нито на установената практика на Съда.

предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат, при условията на тази разпоредба.

2. Ако се приеме, че временното прилагане на споразумението се осъществява единствено от страна на ЕС и е ограничено до онези разпоредби от споразумението, които попадат в областта на компетентност на Съюза – нещо, което се поддържа в самото искане, въз основа на което е образувано делото, няма място за приложението на член 5, алинея 4 от Конституцията. В случая решението за временното прилагане е на Съвета и не се предполага никакъв акт от страна на държавите членки.

По начало, до временно прилагане на едно споразумение се прибегва преди то да е влязло в сила. Влизането му в сила е предпоставено от ратифицирането му от всички държави членки. Временното прилагане е средство за преодоляване на забавянето на този процес. Едва след приемане, обнародване и влизане в сила на ратификационния закон ще се постави въпросът за действието на член 5, алинея 4 от Конституцията.

Ако се съди от споменатото решение на Федералния конституционен съд на Германия от 13 октомври 2016 г., евентуалният упрек към Съвета се състои в допускането на временно прилагане на части от споразумението, които попадат в изключителната компетентност на тази държава членка и поради това съставляващо или *ultra vires* акт, или акт на кърняващ конституционната й идентичност.

3. Относно приложимостта на член 85, алинея 1, точка 9 от Конституцията спрямо смесените споразумения:

3.1. Този въпрос предполага, че споразумението с Канада по начало подлежи на ратифициране от Народното събрание. Самото споразумение предвижда в своя член 30.7, параграф 1, че то подлежи на одобряване в съответствие със съответните вътрешни изисквания и процедури. Ето защо необходимостта от парламентарна ратификация следва, най-малко, от член 85, алинея 1, точка 8.

Що се отнася до следващата точка 9, Българската асоциация по европейско право поддържа, че споразумението с Канада не съставлява договор, който предоставя на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията, по смисъла на тази разпоредба.

Съгласно застъпването тук разбиране, приемането и приложението на член 85, алинея 1, точка 9 от Конституцията - разпоредба, която трябва да се разглежда заедно с тази на алинея 2, се свързват с ратифицирането на договори като този за присъединяването на Република България към ЕС, като Договора от Лисабон и евентуални последващи изменения на основополагащите Договори. Доколкото компетентностите на Съюза съставляват динамична и развиваща се категория, при всяко изменение на учредителните договори, може да се стои въпросът за предоставяне на правомощия от страна на държавите членки. В такъв случай е необходимо съответният договор да бъде ратифициран при условията на член 85, алинея 1, точка 9 във връзка с алинея 2 от Конституцията.

Както следва от казаното по-горе, проблематиката на споразумението с Канада, в качеството му на смесено споразумение, включва преди всичко въпроса за ясното

разпределение на компетентности между ЕС, от една страна, и държавите членки, от друга, в сферата на външните отношения. Двете части стават част от вътрешния правов ред по различен начин, различно е и мястото, което те заемат в него, въпреки че при изпълнението им страните – ЕС и съответната държавата членка или държавите членки въобще – си дължат взаимно и зачитане, и сътрудничество. Частта, покрита от изключителната компетентност, ако тази компетентност не е надхвърлена, не може да бъде контролирана от държавите членки. Това те са направили в момента, в която са сключили Договора, предоставящ въпросната компетентност на Съюза. Както се отбеляза, при ратифицирането на този договор има място за приложение на разпоредба като тази на член 85, алинея 1, т. 9 във връзка с алинея 2.

Ето защо краткият отговор на този въпрос е следният:

Член 85, алинея 1, точка 9 от Конституцията не се прилага към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава.

3.2. Особената ратификационна процедура, предвидена в член 85, алинея 1, точка 9 във връзка с алинея 2 има за предмет договорите, очертани в предходната точка. Споразуменията за свободна търговия, каквото е това с Канада (макар и „от ново поколение“, както то правилно е квалифицирано в определението на Конституционния съд), не е от този порядък. При това, както вече бе отбелязано, на ратификация подлежи частта от него, която се отнася до компетентности на държавите членки. Става дума за компетентности, които те запазват, а не прехвърлят – поне към този момент – на Европейския съюз.

Освен това, искането не е достатъчно мотивирано в тази част и не е достатъчно ясно кои правомощия, „предвидени в законите“, се имат предвид. Изразът „доколкото не всички правомощия на предвидените в Конституцията органи са определени в нея“ не е достатъчен, за да се определи предметът на този въпрос, а доколкото това съждение е преплетено с позовавания на разпоредби от глава 26, тази последна проблематика е предмет на въпрос 3.3.

Във всеки случай, и буквалното тълкуване на въпросната конституционна разпоредба е достатъчно, за да се заключи, че тя не визира прехвърлянето на правомощия предвидени в законите.

В допълнение към буквалното тълкуване на текста на разпоредбата, ако се вземат предвид контекстът на приемането ѝ, на който искането частично се позовава, както и нейните предназначение и цел – да бъде дефиниран актът, с който Република България прехвърля правомощия на Европейския съюз (с решение на Народното събрание, прието с квалифицирано мнозинство), налага се изводът, че става дума до такива правомощия, които в своята съвкупност водят до създаването на образувание от категорията на Европейския съюз, каквато и конституционна характеристика да се дава на това образувание. Следователно, правомощията трябва да са от порядък, които произтича от извличането им от Основния закон.

Такова е конституционно правното значение на „предоставянето“ и от гледна точка на ЕС. Основен конституционен принцип е принципът на предоставената компетентност, който определя границите на компетентност на Съюза – член 5, параграф 1 ДЕС.

3.3. Тази част от третия въпрос визира прилагането на разпоредбата на член 85, алинея първа, точка 9 от Конституцията по отношение на смесени споразумения, които предвиждат създаването на институции, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията.

Въпросът може да бъде схващан като имащ за предмет или разпоредите от самото споразумението като такова, които предвиждат създаването на „институции“, или актовете, приети от тези „институции“.

Споразумението с Канада предвижда – в своята Двадесет и шеста глава - създаването на Съвместен комитет, чиито компетентности са определени в член 26.1, параграф 4, както и на специализирани комитети (член 26.2)¹⁷. Съгласно член 26.1, параграф 1 Смесеният комитет се състои от представители на Европейския съюз и Канада, а по силата на член 26.3, параграф 1 този комитет разполага с правомощия да взема решения по всички въпроси, когато това се предвижда в споразумението. Взетите от Съвместния комитет решения са задължителни за страните при условие, че са спазени всички необходими вътрешни изисквания и процедури, и страните са длъжни да спазват тези споразумения (член 26.3, параграф 2).

В рамките на отговора на този въпрос следва най-напред да се изтъкне, че Съдът на ЕС трайно приема, че правното действие и евентуалният директен ефект на международните споразумения се отнасят и до решенията, приети от институциите, създадени от тези споразумения. В становище 1/91 на Съда от 14 декември 1991 г. („Проект на споразумение между Общността, от една страна, и страните от Европейската асоциация за свободна търговия, от друга страна, за създаването на Европейското икономическо пространство“) е отбелязано следното:

„...международните споразумения, сключени съгласно процедурата по член [сега 218] от Договора, са обвързващи за институциите на Общността и за нейните държави членки и... според постоянната практика на Съда разпоредбите на тези споразумения и актовете, приети от техните органи, от влизането им в сила стават неразделна част от общностния правов ред.“¹⁸

В контекста на споразумението с Канада е редно да се отбележи, че съставът на Смесения комитет предвижда участието на представители на Канада и на ЕС. Това вероятно е причината да бъде направено Изявление 19 на Съвета и държавите членки, според което „Съветът и държавите членки припомнят, че когато решението на Съвместния комитет по ВИТС попада в компетентността на държавите членки, позицията, която следва да се заеме от Съюза и държавите членки в рамките на Съвместния комитет по ВИТС, се приема с общо съгласие.“¹⁹

¹⁷ Към член 26.2 препращат съответните „специализирани“ глави. Вж. напр. член 13.18 – Комитет по финансовите услуги.

¹⁸ Точка 37; курсивът наш (БАЕЛ).

¹⁹ За пълнота на „картината“ и с оглед на споменатото по-горе относно решението на ФКСГ от 13 октомври 2016 г., е полезно да се цитира и предходната Декларация (18.) на Комисията, която гласи така:

С оглед на това изявление може да се счита, че няма да се допусне приемане на решение без участието на държава членка.

По-конкретно, по първия аспект на разглеждания въпрос, който е свързан с правомощията на Съвместния комитет, позицията на БАЕЛ е в смисъл, че изброени в член 26.1, параграф 4 правомощия не включват такива, с оглед на които може да бъде поставен въпросът за предоставяне на правомощия, произтичащи от българската Конституция.

Такова е становището ни и по втория аспект на този въпрос, който се отнася до задължителните за страните решения, които Съвместният комитет взема. Съгласно член 26.3, параграф 3 от споразумението, тези решения се вземат по взаимно съгласие, а в светлината на посоченото изявление на Съвета и на държавите членки (Изявление 19.), може да се поддържа, че в случаите на решение, което попада в изключителната компетентност на държавите членки, общата позиция на Съюза и на държавите членки не може да бъде постигната без съгласието на отделно взета държава членка.

Доколкото в разпоредбата на член 26.3, параграф 2 се съдържа изразът „при условие че са спазени всички необходими вътрешни изисквания и процедури“ (като условие за задължителност на взетите от Съвместния комитет решения), има се предвид очевидно – поне що се отнася до ЕС - процедурата, предвидена в чл. 218, параграф 9 ДФЕС. Когато решението попада в компетентността на държавите членки, даването на съгласие от страна на Република България не предполага „ратификация“ от страна на Народното събрание по смисъла на член 85 от Конституцията. Това обаче не означава, че не съществува друго конституционно основание за въвличане на Народното събрание в процеса на изработване на съответната позиция. Такова основание могат да бъдат разпоредбите на член 105, алинеи 3 и 4 от Конституцията, въпреки че последната (алинея 4) пряко визира позициите на правителството в рамките на Съвета на ЕС в качеството му на един от законодателните органи на Съюза.

По тези съображения становището на БАЕЛ е в смисъл, че на въпрос 3.3. трябва да бъде даден следният отговор:

Член 85, алинея 1, точка 9 от Конституцията не се прилага за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва Европейският съюз, но не участват държавите членки.

19 януари 2018 г.

БЪЛГАРСКА АСОЦИАЦИЯ ЗА ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО
УПРАВИТЕЛЕН СЪВЕТ



„Отбелязва се, че е малко вероятно в близко бъдеще да се наложи да се вземе решение за изменение на ВИТС и на обвързващо тълкуване на ВИТС, прието от Съвместния комитет по ВИТС. Поради това Комисията не планира да прави предложения по силата на член 218, параграф 9 с оглед изменение на ВИТС или с оглед приемане на обвързващо тълкуване на ВИТС преди приключване на главното производство в Конституционния съд на Германия.“