



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№. 01.03-115.....
..... 22.12. 2017 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

П.с. № 297 КВ 7/17г.

Дата 22.12.17г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н БОРИС ВЕЛЧЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ВЕЛЧЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становище на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2017 г., образувано по искане на Президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията на Република България.

Становището е одобрено с Решение № ..800. на Министерския съвет от 2017 г. за одобряване становище на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2017 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ

(Бойко Борисов)



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7 ЗА 2017 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,

С Определение № 2 на Конституционния съд от 31 октомври 2017 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2017 г., образувано по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията относно смесени международни договори на Европейския съюз по следните тълкувателни питання:

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

2. Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията?

3. Как следва да се тълкува разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията с оглед на това:

3.1. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от Европейския съюз и държавите членки с трета държава?

3.2. Как следва да се разбира изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията – само до правомощия, предвидени в Конституцията, или като правомощия, уредени в Конституцията и законите?

3.3. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва Европейският съюз, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията?

1. Относно допустимостта на искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване:

В искането на президента на Република България се излагат съображения в защита на поддържаната от него теза за необходимост от даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 4, ал. 3, чл. 5, ал. 4 и чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията, като същевременно конкретно се обсъждат разпоредби от Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) с Канада, чиято ратификация от Народното събрание е предстояща.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционна разпоредба, по която има спор, констатира се неяснота или противоречие, прилагането е противоречиво. Многократно в своята практика Конституционният съд е подчертавал, че тълкувателното правомощие се упражнява при наличие на тези условия. Според Определение № 8 от 2016 г. по к.д. № 17 от 2016 г. Конституционният съд „не е консултативен орган, а упражнява правомощие за задължително тълкуване, когато има обоснован интерес от това.....При липсата на неяснота и непълнота в правната регламентация, липсата и на различно виждане и правен спор между държавните институции, да се извърши абстрактно задължително тълкуване би било излизане въвн от компетентността на Конституционния съд за провеждане на задължително тълкуване...Задължително тълкуване не може да се извършва в отговор на доктринерен спор или конюнктурни политически интереси.“

В Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2007 г. се отбелязва, че „Многократно Конституционният съд се е произнасял, че не е допустимо чрез правомощието за тълкуване да се търси и постига заобикаляне на конституционно установени правомощия; Конституционният съд не може чрез тълкуване да дава конкретни указания за действие (бездействие) на органи на публична власт, вкл. Народното събрание, още по-малко да ограничава неговата суверенна функция на единствен законодател в държавата (Решение на КС № 8 от 2005 г.). Гаранцията дали правните актове на Народното събрание ще са съобразени с Конституцията, е самата Конституция – всички те подлежат на контрол пред Конституционния съд.“

По конкретното конституционно дело № 7 от 2017 г. всички цитирани по-горе доводи на Конституционния съд за недопустимост са налице: конституционните разпоредби са ясни и непротиворечиви (в искането не са посочени възможни алтернативни тълкувания), не е налице обоснован правен интерес (в искането не е посочен реално съществуващ проблем, произтичащ от неяснота на конституционните разпоредби), няма спор между държавни институции. Искането се основава върху въпроси не за смисъла, а за приложимостта на конституционните разпоредби към конкретно международно споразумение. Търсеният резултат е чрез даване на задължително тълкуване да се даде указание на Народното събрание с какво мнозинство да упражни своето конституционно правомощие за ратифициране на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна.

Затова считаме, че искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване следваше да се отклони от Конституционния съд като недопустимо и производството да се прекрати.

2. Изходни позиции от значение за обсъждане по същество на тълкувателните питання:

Правото на Европейския съюз (ЕС) не е част от международното право, нито - от националното законодателство на държавите - членки на ЕС. То се прилага на територията на всяка една от държавите членки като самостоятелен правен ред, който е интегриран в националните им правни системи.

Правото на ЕС се състои от първичното и производното право на ЕС, общите принципи на правото на ЕС, международните споразумения и съдебната практика на Съда на ЕС. Първичното право на ЕС включва учредителните договори на Съюза - от Римските договори през техните изменения до Лисабонския договор, както и договорите за присъединяване на новите държави членки. Общите принципи на правото на ЕС също са част от

първичното право на ЕС. Те се извеждат от практиката на Съда на ЕС с цел да се допълни при празнота създаденото с учредителните договори първично право. Така са формулирани някои от основополагащите за правото на ЕС принципи, като принципите на предимството на правото на ЕС и на директния му ефект. Тези два принципа допринасят за съгласуваното прилагане на правото на ЕС наред с вътрешното законодателство и за избягването на конфликт при успоредното прилагане на двете правни системи в държавата членка.

Дейността на Съда на ЕС е изключително важна за правото на ЕС: тя се основава на трите вида предоставена му с учредителните договори компетентност: тълкувателна компетентност – тълкуване правото на ЕС, за да се гарантира, че то се прилага еднакво във всички страни от ЕС; правораздавателна компетентност – разрешаване на правните спорове между държавите членки и институциите на ЕС във връзка с прилагането на правото на ЕС; консултативна компетентност – даване на становище преди сключването на международен договор относно неговата съвместимост с учредителните договори. Решенията на Съда на ЕС имат задължителна и изпълнителна сила на територията на всички държави членки.

Предоставената от държавите членки с Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) компетентност е по области (материята, в която ЕС действа) и по категории (различната степен на допустима намеса на ЕС). Съгласно принципа на предоставената компетентност ЕС има право да действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с договорите. Учредителните договори не съдържат систематизиран каталог, който да посочва изчерпателно и по определен критерий областите на компетентност, в които ЕС може да действа. Трите основни категории компетентност на ЕС са дефинирани, за да се разграничи компетентността на ЕС от запазената за държавите членки национална компетентност. В областите на изключителна компетентност на ЕС (определени в чл. 3 от ДФЕС) не се допуска национална регламентация на държавата членка; в областите на споделената компетентност (определени в чл. 4 от ДФЕС) се допуска национална регламентация само ако ЕС няма законодателен акт, отменил го е или е допуснал минимална хармонизация. Областите по чл. 6 от ДФЕС (в които ЕС може да предприема само действия за подкрепа, координация и допълване), както и областите извън изключителната и споделената компетентност на ЕС са предмет на национална регламентация на държавата членка.

Институциите на ЕС са длъжни да спазват принципите на пропорционалност и субсидиарност - предмет на уредба в първичното право (чл. 5 от Договора за Европейския съюз - ДЕС). Принципът на

пропорционалността изисква правото на ЕС да не надхвърля необходимото за постигането на целите на договорите. Принципът на субсидиарността е от съществено значение за прилагането на споделената компетентност, защото той позволява да се прецени в кои случаи дадена материя се урежда в правото на ЕС, съответно - в националните законодателства.

В йерархията на актовете от правото на ЕС международните споразумения се нареждат след първичното право и преди производното право. Това място на международните споразумения ясно е определено в чл. 216, § 2 от ДФЕС: сключените от ЕС международни споразумения обвързват институциите на Съюза и държавите членки.

С подписването, ратифицирането, обнародването и влизането в сила на Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз българската държава става страна по учредителните договори на ЕС и техните изменения, приема наднационалното, пряко и универсално действие на правото на ЕС, като делегира на ЕС част от своите суверенни права (в този смисъл Решение № 3 от 2004 г. на Конституционния съд по к.д. № 3 от 2004 г.). Тъй като международните споразумения са част от правото на ЕС, с акта на присъединяването си Република България е приела и тяхното наднационално, пряко и универсално действие. Затова при сключването на такива споразумения не се извършва допълнителен трансфер на национален суверенитет от Република България като вече държава - членка на ЕС. Довод в подкрепа на тази теза е и постоянната и непротиворечива практика на Народното събрание по ратифициране със закон на смесени международни споразумения

3. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4 и чл. 4, ал. 3 от Конституцията във връзка с тълкувателното питане при какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от Европейския съюз и държавите членки с трета страна, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи:

Разпоредбите на чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията не влизат в колизия помежду си. Конституционната разпоредба на чл. 4, ал. 3 е включена в глава първа - Основни начала. Това е норма - принцип, според която Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Този принцип подчертава на конституционно ниво значението на членството на България в ЕС, като едновременно с това съдържа и задължение за участието на държавата както в институционалното функциониране на ЕС, така и в процеса на създаване и прилагане на правото

на ЕС. Разпоредбата отразява разбирането на конституционния законодател, че изграждането на обединена Европа е един напреднал, но незавършен интеграционен процес, основан на споделени ценности, които подлежат на развитие. Систематичното място на разпоредбата на ал. 3 в чл. 4 показва и връзката с принципа на правовата държава, заедно с всички присъщи негови компоненти. Това означава, че българската държава като член на ЕС се задължава както да хармонизира своето вътрешно право с правото на ЕС, така и да спазва предимството на правото на ЕС пред вътрешното право, което му противоречи, включително дори да изменя националното конституционно право при необходимост. Конституционните норми на чл. 4, ал. 3 и чл. 5, ал. 4 защитават различни конституционни ценности, като взаимно се допълват: от една страна - участието на България като пълноправен член на ЕС заедно с другите държави членки, от друга страна - участието на България като самостоятелен субект на международното право.

Европейският съюз има изрично призната юридическа правосубектност - чл. 47 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Той може да сключва международни споразумения като самостоятелен субект на международното право. Международните договори са основната юридическа форма, в която се реализира външната дейност на ЕС в рамките на предоставените му с учредителните договори области на компетентност.

Съгласно чл. 216, § 1 от ДФЕС Съюзът може да сключва споразумения с една или повече трети страни или международни организации, когато договорите го предвиждат или когато сключването на споразумение е необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от посочените в договорите цели, или е предвидено в някой от правно обвързващите актове на Съюза, или може да засегне общи правила или да измени техния обхват.

Смесените международни споразумения, по които страна са едновременно ЕС и държавите членки, и трети държави или международни организации, се основават както на предоставената компетентност на ЕС (изключителна по чл. 3 от ДФЕС или споделена по чл. 4 от ДФЕС), така и на запазената национална компетентност на държавите членки. При договарянето и сключването на такива споразумения всяка от страните действа в рамките на своята компетентност и зачита компетентността на другите договарящи страни. Затова смесените международни споразумения имат по-особена правна природа.

В частта от тези споразумения, която попада в областта на предоставената компетентност на ЕС (изключителна или споделена), разпоредбите стават задължителни за държавите членки и имат предимство пред националното им законодателство. Постоянна е практиката на Съда на

ЕС, че смесените споразумения, сключени между Съюза, неговите държави членки и трети страни, имат същия правен статус в правовия ред на ЕС, както международните споразумения, сключени от ЕС, ако разпоредбите им попадат в компетентността на ЕС. Произнасяйки се по преюдициално запитване по повод Орхуската конвенция, Съдът на ЕС е приел, че той е компетентен да се произнася по тълкуването на смесени международни споразумения, „да установи разделителната линия между задълженията на Съюза и задълженията, които остават в тежест на държавите членки.....“ Дори нещо повече, Съдът на ЕС счита, че при спор по смесен договор не може да се сезира друга юрисдикция, защото това нарушава тълкувателната му компетентност по учредителните договори, т.е. първичното право на ЕС (така по смесен международен договор Съдът на ЕС е приел, че Ирландия е нарушила общностното право, като е сезирала арбитражен орган, а не Съда на ЕС). Като разглежда спор относно процедурата при сключване на смесено международно споразумение между Европейската комисия и Съвета на ЕС, в Решение от 28 април 2015 г. по дело C-28/12 Съдът на ЕС напомня, че „за разлика от обикновените международни договори, учредителните договори на Съюза са създали нов правен ред, който има свои собствени институции и в чиято полза членуващите в него държави са ограничили във все по-широки области своите суверенни права“..., „поради принадлежността си към Съюза държавите членки са приели, че отношенията помежду им в областите, в които са прехвърлили правомощията си към Съюза, се уреждат от правото на Съюза“,.... „правилата за формиране на волята на институциите на Съюза са установени в Договорите и прилагането им не зависи от преценката нито на държавите членки, нито на самите институции“.

Следователно влизането в сила на тази част от смесени международни споразумения, която попада в сферата на предоставената компетентност на ЕС, се определя от правото на ЕС, а не от вътрешното право на държавите членки. В тази част от смесени международни споразумения, по които страна е и Република България, процедурата по чл. 5, ал. 4 от Конституцията не се прилага.

В частта от смесените международни споразумения, която остава запазена национална компетентност на държавите членки, се прилагат вътрешните конституционни и законови процедури на държавата членка като самостоятелен субект на международното право. Затова такава част от международни смесени споразумения, по които страна е и Република България, ще влезе в сила, съответно ще има предимство пред нормите на вътрешното право, които ѝ противоречат, след изпълнение на конституционните изисквания по чл. 5, ал. 4 - ратификация със закон от Народното събрание и обнародване в „Държавен вестник“.

4. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4 и чл. 4, ал. 3 от Конституцията във връзка с тълкувателното питане дали временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, зависи от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията:

Смесените международни споразумения имат по-особена правна характеристика, тъй като участието на ЕС в тях е в границите на предоставената му компетентност, а на държавите членки - в границите на националната им компетентност. Не може да се даде еднозначен отговор на тълкувателното питане относно временното прилагане на международни смесени споразумения, защото за тези споразумения е приложимо както правото на ЕС, така и националното законодателство на държавата членка.

Възможността за временното прилагане на международни споразумения, сключени от ЕС в границите на предоставената му от държавите членки компетентност, изрично е предвидена в чл. 218, § 5 от ДФЕС – Съветът на ЕС приема решение, с което разрешава подписването на споразумението, както и при необходимост – временното му прилагане преди влизането му в сила. Процедурата за сключване на международни споразумения е определена в ДФЕС, поради което като част от първичното право на ЕС тя е задължителна както за институциите на ЕС, така и за държавите членки. Следователно временното прилагане на смесено международно споразумение в частта му, която се отнася до предоставена с първичното право компетентност на ЕС, е задължително за държавите членки. Това временно прилагане не зависи от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от българската Конституция.

Що се отнася до частта от смесеното международно споразумение, която е в компетентност на държавите членки, всяка от тях прилага вътрешните си конституционни и законови процедури. Законът за международните договори не урежда хипотезата за временно прилагане на международен договор, по който страна е Република България. Правна възможност за временно прилагане на международен договор обаче е предвидена в чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите (ратифицирана, обнародвана и влязла в сила за България от 21 май 1987 г.). В нея се допуска временно прилагане на договора или на част от него, ако това се предвижда от самия договор или участващите в преговорите държави са се споразумели за това по някакъв друг начин. Следователно преди ратификацията от Народното събрание е възможно временно прилагане на международен договор, по който Република България е страна като субект на международното право. Такава е постоянната и неоспорвана досега практика при одобряване от Министерския съвет на международни договори,

подлежащи на ратификация от Народното събрание включително и смесени международни споразумения - напр. следните решения на Министерския съвет: № 903 от 2005 г.; № 613 от 2006 г.; № 701 от 2006 г.; № 261 от 2013 г.; № 778 от 2013 г.; № 743 от 2013 г.; № 5 от 2014 г.; № 178 от 2015 г.; № 363 от 2016 г.; № 1022 от 2016 г.; № 1023 от 2016 г. и др.

Затова чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите относно временното прилагане е приложимото право не само за класическите международни договори, но и за смесените международни споразумения на ЕС и държавите членки с трети държави в тази тяхна част, която има предмет на уредба в границите на запазената национална компетентност на Република България (като самостоятелен субект на международното право).

Тъй като обаче Виенската конвенция за правото на договорите няма предимство пред Конституцията, въпросът дали временното прилагане е допустимо от конституционна гледна точка във всички хипотези по чл. 85, ал. 1, т. 1-9 от Конституцията трябва да се решава за всеки конкретен международен договор. Поради липсата на регламентация в Закона за международните договори разграничението следва да се извежда по тълкувателен път във всеки конкретен случай съобразно предмета на договора и с оглед правната природа на акта за ратификация. Недопустимо би било временното прилагане да лишава от съдържание упражняването на конституционното правомощие на законодателния орган и да го превръща само във формален акт, който утвърждава вече настъпили правни последици.

5. Относно искането за задължително тълкуване на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията във връзка с тълкувателното питане дали се прилага чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от Европейския съюз и държавите членки с трета държава:

Конституционните разпоредби на чл. 85, ал.1, т. 9 и чл. 85, ал. 2 се създадоха през 2005 г. с оглед на предстоящото членство на Република България в Европейския съюз. Създаде се ново основание за ратифициране на международен договор, с който се предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията, и се предвиди мнозинство от две трети от всички народни представители за ратифицирането му.

От стенограмата на Народното събрание от обсъжданията на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията (№ 454-01-137 от 8.12.2004 г.), е видно, че предложената разпоредба е свързана с предстоящото присъединяване на България към ЕС и решаването на основния въпрос на присъединяването - частичното предоставяне на суверенни

правономощия от българската държава на органите на ЕС. Квалифицираното мнозинство за ратифициране на договора се обосновава с необходимостта да се гарантира висока степен на обществено съгласие заради изключителната значимост на акта за присъединяване към ЕС именно с оглед на най-важната му последица: признаване на предимството на европейското право пред националното законодателство.

Волята на конституционния законодател е ясна - разпоредбите на чл. 85, ал. 1, т. 9 и чл. 85, ал. 2 от Конституцията се отнасят за приемането на първичното право на ЕС при влизането на Република България в ЕС. С ратифицирането на Договора за присъединяване не само учредителните договори, но и цялото действащо право в ЕС – първично и производно законодателство, стават задължително приложими за Република България. Има изключения от това правило: участието на страната в Шенгенското пространство и в Икономическия и валутен съюз, както и договорените преходни периоди, отлагачи прилагане на правото на ЕС за България, които обаче вече са изтекли.

Разпоредбите на чл. 85, ал. 1, т. 9 и чл. 85, ал. 2 от Конституцията не се прилагат за смесените международни споразумения, защото Република България при присъединяването си към ЕС е делегирала компетентност на ЕС за сключването и на международни споразумения. Международната правосубектност на ЕС, възможността и процедурата за сключването на международни споразумения произтичат от първичното право на ЕС. Като част от правото на ЕС те стават задължителни и добиват предимство пред вътрешното право на Република България с акта за присъединяване на страната ни към ЕС. А както беше посочено по-горе, смесените споразумения, сключени между ЕС, неговите държави членки и трети страни, имат същия правен статус в правовия ред на ЕС, както международните споразумения, сключени от ЕС, ако разпоредбите им попадат в компетентността на ЕС.

В досегашната практика на Народното събрание са ратифицирани много международни смесени споразумения, при които не е поставян въпрос дали следва се прилагат чл. 85, ал. 1, т. 9 и чл. 85, ал. 2 от Конституцията. С обикновена ратификационна процедура са приети следните закони: Закон за ратифициране на Рамковото споразумение между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Корея, от друга страна (обн., ДВ, бр. 98 от 2010 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за асоцииране между ЕС и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Грузия, от друга страна (обн., ДВ, бр. 66 от 2014 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за асоцииране между ЕС и Европейската общност за атомна енергия и техните държави членки, от една страна, и Украйна, от друга страна (обн., ДВ, бр. 66 от 2014 г.); Закон за ратифициране

на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Ирак, от друга страна (обн., ДВ, бр. 81 от 2015 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за засилено партньорство и сътрудничество между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Казахстан, от друга страна (обн., ДВ, бр. 105 от 2016 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за свободна търговия между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Корея, от друга страна (обн., ДВ, бр. 61 от 2011 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за общо авиационно пространство между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Молдова, от друга страна (обн., ДВ, бр. 27 от 2013 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за търговия между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Колумбия и Перу, от друга страна (обн., ДВ, бр. 59 от 2014 г.); Закон за ратифициране на Евро-средиземноморското споразумение в областта на въздухоплаването между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Хашемитско кралство Йордания, от друга страна (обн., ДВ, бр. 33 от 2016 г.); Закон за ратифициране на Споразумението за асоцииране между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Централна Америка, от друга страна (обн., ДВ, 94 от 2017 г.); Закон за ратифициране на Евро-средиземноморското споразумение в областта на въздухоплаването между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и правителството на Държавата Израел, от друга страна (обн., ДВ, бр. 91 от 2013 г.) и други.

6. Относно искането за задължително тълкуване във връзка с тълкувателното питане как следва да се разбира изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията – само до правомощия, предвидени в Конституцията, или като правомощия, уредени в Конституцията и законите:

Конституционният израз „правомощия, произтичащи от тази Конституция“ отговаря на необходимостта от делегиране на компетентност на ЕС при присъединяването на Република България към ЕС. С делегирането на компетентност на ЕС обаче не се ограничават правомощия на основни конституционни органи. Правомощията на основните конституционни органи са установени в Конституцията.

В мотивите на Решение № 1 от 2014 г. по к.д. № 22 от 2013 г. Конституционният съд отбелязва, че чрез закон не може да се предоставят други правомощия на законодателния орган, защото е възможно да се наруши балансът, установен с принципа за разделение на властите. Според същото решение „Вярно е, че КС е имал възможност да изрази и разбирането, че Конституцията не изключва възможността отделни

правомощия на Народното събрание да бъдат конкретизирани и със закон (Решение № 17 от 1992 г. по к.д. № 22 от 1992 г.). Това разбиране обаче в никакъв случай не може да доведе до обосноваване на тезата за създаване на правомощия на Народното събрание извън посочените в Конституцията.....Следователно конкретизирането на правомощията на законодателния орган е допустимо само в обхвата на съществуващите, което изключва създаване на нови правомощия, различни от тези, предмет на правната уредба в действащата Конституция“.

В искането на президента се твърди, че изключителната компетентност на Министерския съвет да одобрява проектите на международни договори или тяхното изменение е определена на законово ниво - в Закона за международните договори. Това твърдение не е обосновано, защото общото конституционно правомощие на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 да ръководи външната политика има изрично конкретизиране в чл. 106 от Конституцията – Министерският съвет сключва, утвърждава и денонсира международни договори в случаите, предвидени в закона. В Закона за международните договори това конституционно правомощие е конкретизирано в изпълнение на изрична конституционна делегация. Следователно споменатото правомощие на Министерския съвет произтича от Конституцията, а не от закона. Щом конкретизирането в закон на конституционни правомощия на основни конституционни органи не е определяне на нови правомощия, не може да се прави извод, че чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията се прилага и за правомощия, определени в закон.

След присъединяването към ЕС и частичното прехвърляне на компетенции на органите на ЕС упражняването на конституционните правомощия на основните конституционни органи е в границите на запазената национална компетентност. Според мотивите на Решение № 3 на Конституционния съд от 2004 г. „Участието в Европейския парламент и делегирането на представителни права в Съвета на Европейския съюз не отнемат правомощия на основните конституционни органи.....Всеки от тях продължава да изпълнява отредените му от Конституцията функции.“

Следователно не може да се приеме за основателно твърдението, че конституционната компетентност на Министерския съвет в областта на международните договори е частично ограничена. Когато тя се упражнява в границите на националната компетентност, няма промяна в обема и съдържанието на правомощията на Министерския съвет. Нещо повече, с присъединяването ни към учредителните договори на ЕС към нея се добавя нова компетентност. Тя се изразява в участието на представители на правителството в Съвета на ЕС, който е оправомощен от ДФЕС да приема международни споразумения, включително смесени. Следователно при

сключването на смесени международни споразумения не се извършва допълнителен трансфер на национален суверенитет, поради което чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията не се прилага.

Съдът на ЕС многократно в тълкувателната си дейност е констатирал, че трансферът, извършен от държавите членки, от техния вътрешен правен ред към общностния правен ред на права и задължения съгласно разпоредбите на учредителните договори довежда до окончателно (дефинитивно) ограничаване на техните суверенни права.

7. Относно искането за задължително тълкуване във връзка с тълкувателното питане дали се прилага чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаване на институции, в които участва Европейският съюз, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията:

В тълкувателната си дейност Съдът на ЕС прави извод „че винаги когато общностното право е предвидило правомощия на институциите на Общността в рамките на нейната вътрешна система с оглед постигането на определена цел, Общността има право да сключва международни споразумения, които са необходими за постигането на тази цел, дори при липсата на изрична разпоредба в този смисъл....Исключителният или неизключителен характер на компетентността на Общността, не произтича единствено от разпоредбите на Договора, но може и да зависи от обсега на мерките, които са приети от институциите на Общността за приложението на тези разпоредби и които са от вид, който може да лиши държавите членки от сфера на компетентност.“ Съдът на ЕС многократно е напомнял, че когато по своя предмет международно споразумение попада отчасти в сферата на компетентност на Съюза и отчасти към тази на държавите членки, е важно да се осигури тясно сътрудничество както при договарянето и сключването, така и при изпълнението на поетите ангажменти.

Основните (политически) институции на ЕС са определени в ДФЕС - Европейският парламент, Европейският съвет, Съветът на ЕС, Европейската комисия и Съдът на Европейския съюз. Към тях чл. 13 от ДЕС добавя още две институции - Сметната палата и Европейската централна банка. Тези институции са предмет на уредба в учредителните договори, но правото на ЕС урежда и други структури – част от институционалната рамка на Съюза: консултативни органи, децентрализирани органи, изпълнителни агенции, други служби. Не всички от тези органи са създадени с първичното право, така напр. агенциите са продукт на производното право на ЕС. Те, както и други

помощни органи и служби изпълняват специфични задачи в определени сфери на дейност, които са в компетентност на ЕС и на неговите основни институции. За целите на успешното осъществяване на правомощията на основните институции на ЕС в практиката на Съда на ЕС се приема, че основните институции разполагат и с компетенции, които не са изрично регламентирани в норми на правото на ЕС. С цел по-добро обхващане на делегираните на ЕС права основните институции чрез актовете, които са оправомощени да приемат, могат да създават различни допълнителни органи, които не са регламентирани с учредителните договори. С тяхното създаване не се разширява предоставената на ЕС компетентност от държавите членки, а се спомага за по-доброто функциониране на институционалната система на ЕС чрез плътното упражняване на компетенциите на Съюза. Такива органи се създават и по силата на международни споразумения. Нещо повече, възможността да приемат и актове с правно действие изрично е призната от Съда на ЕС. Актовете на органи, създадени по силата на международен договор на ЕС, са част от правото на ЕС, както и самите договори, с които са създадени. Затова и Съдът на ЕС принципно допуска възможността разпоредби, съдържащи се в такива актове, да пораждат директен ефект.

В смесените международни споразумения, по които страна са ЕС и държавите членки, ЕС също може да създава органи, които приемат актове. По този начин се подпомага осъществяването на компетентността на ЕС, произтичаща от учредителните договори на ЕС. При положение че с първичното право вече е делегирана на ЕС компетентност от държавите членки, включително за създаване на допълнителни органи, които могат да издават правни актове, не е задължително във всички такива органи да има представителство на всяка държава членка.

Като член на ЕС Република България е представена във всички основни институции на ЕС и с нейно участие се приемат всички актове на правото на ЕС. Създаването на органи, непредвидени в първичното право на ЕС, но осъществяващи правомощия в сферата на компетентност на ЕС, не нарушава учредителните договори. Винаги обаче Съдът на ЕС може въз основа на предоставената му с учредителните договори консултативна компетентност да даде становище преди сключването на международен договор относно неговата съвместимост с учредителните договори. Според чл. 218, § 11 от ДФЕС в случай на отрицателно становище на съда предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат учредителните договори. Това становище има задължителна сила за институциите на ЕС и за държавите членки. Така не се допуска институциите на ЕС да разширяват предоставената с учредителните договори компетентност на ЕС.

Само при създаване на нови основни институции на ЕС, което ще представлява изменение на учредителните договори на ЕС, изискващо предоставяне на допълнителна компетентност от държавите членки, следва да се прилага процедурата по чл. 85, ал. 1, т. 9 във връзка с ал. 2 от Конституцията. В институциите на ЕС и в държавите членки обаче е общоприето разбирането, че няма необходимост от разширяване правомощията на ЕС. Затова такава възможност може да се приеме само като хипотетична.

Предвид изложените съображения Министерският съвет изразява следното становище по поставените в искането на президента на Република България тълкувателни питання:

1. Смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трети държави, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи, при спазване условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията, само в тази си част, която има предмет на уредба в областите на запазената национална компетентност на държавите членки.

2. Временното прилагане на смесени споразумения в частта им, която попада в предоставената компетентност на ЕС, не зависи от вътрешното право на държавите членки. Временното прилагане на смесени споразумения в частта, която попада в запазената компетентност на Република България, не зависи от спазване на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията, тъй като такава възможност е предвидена в чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите, която е ратифицирана, обнародвана и влязла в сила за страната ни.

3. Относно задължителното тълкуване на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията:

3.1. Разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията се прилага за Закона за ратифицирането на Договора за присъединяване на Република България към ЕС, с който тя става страна по учредителните договори, заедно с техните изменения. Тя не се прилага за смесените международни споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава.

3.2. Изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията, се отнася до правомощията, уредени в Конституцията. Конкретизирането в закони на някои от уредените в Конституцията правомощия не променя характера и съдържанието им на конституционни правомощия.

3.3. Разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията не се прилага за смесени международни споразумения, с които се създават органи, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, защото създаването на допълнителни органи произтича от предоставената с учредителните договори компетентност на ЕС. За съвместимостта с учредителните договори на международни смесени споразумения преди сключването им единствено компетентен да се произнесе е Съдът на ЕС. Само при създаване на нови основни институции на ЕС, представляващо изменение на учредителните договори на ЕС, изискващо предоставяне на допълнителна компетентност от държавите членки, се прилага процедурата по чл. 85, ал. 1, т. 9 във връзка с ал. 2 от Конституцията.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Бойко Борисов)