



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД  
Дх. № 245 КВ 9/17  
Дата 22.12.17

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Изх. № 10-00-7.....7.1.-12-2017

На Ваш № 231 КД / 01.11.2017 г.

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

С Т А Н О В И Щ Е

ОТ

ЦЕЦКА ЦАЧЕВА  
МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 7/2017 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд № 2 от 31 октомври 2017 г. в качеството ми на министър на правосъдието съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 7 за 2017 г., образувано на 18.07.2017 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията в очертан от вносителя контекст и относно конкретни тълкувателни питання.

С посоченото определение и на основание чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд е допуснато за разглеждане по същество искането на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията на Република България относно смесени международни договори на Европейския съюз (ЕС), какъвто е Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) 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 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 ЕС 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 ЕС, но не участват държавите членки, при условие че в компетентността на тези институции се включват правомощия, произтичащи от Конституцията?

Съдът е отклонил искането за даване на задължително тълкуване по т. 4 от искането на президента относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, по следните тълкувателни питання:

4. Как следва да се тълкуват разпоредбите на чл. 19, ал. 2, чл. 20 и чл. 5, ал. 4 от Конституцията и съотношенията между тях с оглед на:

4.1. За защитата на кои конституционни ценности могат да се допускат отклонения от чл. 19, ал. 2 от Конституцията?

4.2. Допускат ли се изключения и при какви условия от принципа за равнопоставеност на икономическите субекти при осъществяване на стопанска дейност, за да се постигне балансирано развитие на отделни райони от територията на Република България?

4.3. В какви предели са допустими отклонения от принципа на чл. 19, ал. 2 от Конституцията при предимство в прилагането на международен договор съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията?“

По допуснатите тълкувателни питання изразявам следното становище, като предварително като обща бележка бих искала да припомня установената практика на Съда на ЕС, според която в хипотезата на смесени споразумения, към които спада

ВИТС, е важно да се осигури тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на Съюза както в преговорния процес, така и при сключването и прилагането им, което произтича от основополагащия принцип на задължението за лоялно сътрудничество, закрепен в чл.4, § 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) – принцип, изцяло приложим и относно ВИТС.

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?

Според мен така формулираният въпрос включва два отделни подвъпроса.

Първият се отнася до това при какви условия смесените споразумения, които уреждат въпроси от изключителната компетентност на държавите членки на ЕС, стават част от вътрешното право на Република България.

Смятам, че смесените споразумения с трета държава, които засягат изключителната компетентност на Република България като държава членка на ЕС, стават част от вътрешното ни законодателство по реда на международните договори – чрез ратификация по реда на чл. 85, ал. 1 от Конституцията, доколкото в нея не е предвиден друг специален ред за това.

Вторият подвъпрос се отнася до това при какви условия смесените споразумения, които засягат изключителната компетентност на Република България като държава членка на ЕС и са станали част от вътрешното ни законодателство, имат предимство пред вътрешното право, което им противоречи.

На основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията такива смесени споразумения ще имат предимство пред вътрешното ни законодателство, което им противоречи, само ако са изпълнени трите кумулативни условия в разпоредбата – ратификация от Народното събрание със закон; текстът на смесеното споразумение да е обнародван; то е влязло в сила за Република България. Трайна е практиката на Конституционния съд (Решение № 7 от 1992 г. по к. д. № 6 от 1992 г., Решение № 8 от 1992 г. по к. д. № 7 от 1992 г.), че ако едно от условията не е изпълнено, то международният договор няма да има предимство пред вътрешното законодателство. Несъответствие между смесените споразумения, по които Република България е страна (ратифицирани, обнародвани и влезли в сила), и законите следва да бъде установявано по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4 *in fine* от Конституцията (вж. напр. Решение № 9 от 2000 г. по к.д. № 6 от 2000 г.)

По отношение на този втори подвъпрос следва да се отбележи, че споразумението ВИТС като смесен договор вече произвежда пряко действие като съставна част от правото на ЕС и на основание на чл. 4, ал. 3 от Конституцията – разпоредбата, която гарантира на конституционно равнище участието на България в непрестанно развиващия се интеграционен процес.

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

Член 5, ал. 4 от Конституцията е неприложим по отношение на разпоредбите от смесеното споразумение, които се отнасят до въпроси, спадащи в изключителната компетентност на ЕС. Временното прилагане на ВИТС, което вече е факт, визира само такива разпоредби. Към тях са приложими нормите на първичното право на ЕС.

Член 5, ал. 4 от Конституцията има значение както за ратификацията от страна на Република България, така и само за онези въпроси, които засягат изключителната компетентност на Република България като държава членка на ЕС.

С оглед на това считам, че временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, не зависи от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията, а е последица от вече отбелязания принцип на лоялното сътрудничество, закрепен в член 4, § 3 от ДЕС, както и от конституционната рамка на членството на България в ЕС - чл. 4, ал. 3 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 ЕС и държавите членки с трета държава?

Коректният въпрос в случая е дали чрез смесените споразумения се предоставят нови правомощия на институциите на ЕС, които преди това са били от националната компетентност.

Споделям мнението, че ако се предоставят такива правомощия, то ратификацията би следвало да се извърши при условията на чл. 85, ал. 1, т. 9 във връзка с чл. 85, ал. 2.

В случай че не се предоставят нови правомощия на ЕС, то тогава ратификацията следва да бъде по реда на чл. 85, ал. 1, т. 8.

В конкретния случай не сме изправени пред прехвърляне на национални правомощия на институциите на ЕС, защото те вече са били прехвърлени чрез присъединяването на Р България към учредителните договори и възприемането на цялата съвкупност от правни норми на ЕС. Поради тази причина Народното събрание следва да ратифицира споразумението ВИТС с обикновено мнозинство на основание чл. 85, ал. 1, т. 8 (поради изрична необходимост от ратификация) от Конституцията.

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?

Конституцията е върховен и основен закон с непосредствено действие, който се създава и изменя по усложнен ред. Макар да съдържа правни норми, Конституцията съществено се различава от нормативния акт „закон“, приеман, изменян, допълван и отменян от Народното събрание. Чрез правната същност на двата

акта най-ясно могат да бъдат разграничени учредителната власт<sup>1</sup> и учредената законодателна власт. Допускането на разширително тълкуване и приравняването на понятията за „конституция“ и „закон“ би представлявало нарушение на принципите на народния суверенитет, разделението на властите и на правовата държава. Поради това не споделям виждането, че изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията се отнася до правомощия, уредени в Конституцията и законите. Възприемането на такова тълкуване заплашва да възпрепятства по - нататъшната интеграция на България в ЕС.

Народното събрание като орган на законодателната власт ратифицира международни договори, с които частично прехвърля законодателни правомощия на институциите на ЕС, които създават актове (вторично европейско законодателство). Тези учредителни актове, които са в същината си международни договори, се ратифицират чрез закон с квалифицирано мнозинство от народните представители (чл. 85, ал. 2 във връзка с т. 9 на чл. 85, ал. 1 от Конституцията). Както отбелязва Конституционният съд в свое Тълкувателно решение № 3 от 2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г. по този начин страната участва в създаването на актове от институциите на ЕС (в този смисъл е и чл. 105, ал. 4 от Конституцията). „В този случай няма промяна на възложените от Конституцията функции на Народното събрание, нито отнемане на негови основни правомощия. То е и остава законодателният орган на държавата, който ще продължава да осъществява основната законодателна дейност. Посоченото пряко действие на актове на Европейския съюз не отнема, а допълва нормативната компетентност на Народното събрание.“

Изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията, може да бъде тълкуван по няколко начина:

На първо място изразът „правомощия, предвидени в Конституцията“ може да се отнася само до учредените органи и техните конкретни правомощия на конституционно ниво. Това стриктно тълкуване следва да бъде прилагано към Народното събрание, държавния глава, органите на съдебната власт и конституционната юрисдикция.

На следващо място изразът може да се отнася до конституционно учредените органи и до цялостната им компетентност, която се осъществява чрез упражняването от тях правомощия и е нормативно уредена – на конституционно и законово ниво. Тук следва да бъде направено уточнението, че това разширително тълкуване се прилага само за органите на изпълнителната власт – правителство и министри. Това второ разбиране отразява конституционната формула за ръководството и осъществяването

---

<sup>1</sup> Самата Конституция на Република България предвижда възможност промени в нея да могат да бъдат направени и от действащо Народно събрание при условията, реда и спазване на процедурите уредени в Глава девета от Основния закон (чл. чл. 153 – 156). Още през 2004 г. конституционната ни юрисдикция (преди създаването на т. 9 в чл. 85, ал. 1 на Конституцията) се произнася, че Народното събрание отдава законодателни правомощия, а не учредителни. В мотивите към Решение № 9 от 2016 г. Конституционният съд отбелязва, че „Възможността за легално и съзидателно проявление на преобразуващата сила на народния суверенитет – учредителната власт, се свързва с концепцията за нейното рационализиране. Според нея, в зависимост от природата и обхвата на промените в основополагащото политическо решение, се провежда разграничаване между оригинална и производна учредителна власт.“

на вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1).

На трето място и вариантът, който по мое мнение отговаря най-точно на волята на конституционния законодател, е основан на съчетаване на първите два. Използваният в чл. 85, ал. 1, т. 9 израз не следва да се тълкува относно актовете „конституция“ и „закон“, а относно понятието „правомощия“. В теорията е общоприето, че „правомощия“ са конкретни действия на орган в кръга на неговата компетентност. По-широко е понятието „функции“, което може да бъде използвано. За съжаление формулировката на конкретния въпрос (3.2) в искането за тълкуване е друга.

Изразът „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията, трябва да бъде разбран само като правомощия и функции, произтичащи от разделението на властите, на учредените с Конституцията публични органи. Абсолютно недопустимо ще бъде също така тълкуването на конституционната юрисдикция да включва и създадени със закон правомощия.

3.3. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 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?

Споразуменията от смесен тип с трети страни, които вече са сключени и се изпълняват, по които са страна ЕС и държавите членки, предвиждат създаването на „смесен комитет“. Този орган (според мен неправилно наречен институция, която предполага стабилност и продължителност) има за задача да уреди спорни въпроси по прилагане на споразумението. В състава на смесения комитет влизат представители на третата страна и на ЕС или на държава членка в зависимост от спорния въпрос, който е възникнал. Преди да се отговори на допуснатия въпрос трябва да се направи уточнението дали се прехвърлят правомощия, произтичащи от Конституцията, които са част от компетентността на държавата членка, на смесения комитет. Според мен не се прехвърлят такива, а се решават спорове по прилагането на споразумението. По отношение на механизма за изменение на споразумението, следва да се има предвид, че същият е уреден в чл. 30.2 от споразумението. Съгласно § 1 от посочения текст, споразумението се изменя по взаимно съгласие на страните, изразено в писмена форма, и след изпълняване на съответните приложими изисквания и процедури от вътрешното им законодателство. Действително § 2 от същия член допуска по определени въпроси решението за изменение на споразумението да се взема от смесения комитет, но отново е налице изискване страните да одобряват решението за изменение на споразумението в съответствие със съответните приложими изисквания и процедури от вътрешното им законодателство.

Член 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията няма да се прилага за смесени споразумения, които предвиждат създаване на смесени комитети, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, защото в компетентността на тези органи се включват правомощия, които произтичат от Конституцията, но вече предоставени на

ЕС. При условие че в компетентността на смесените комитети се включват правомощия, които произтичат от Конституцията и са част от компетентността на държавата членка, то споровете по прилагането на споразуменията ще се решават с участието на Съвета и отново няма да се прилага чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията.

**С УВАЖЕНИЕ,**

**ЦЕЦКА ЦАЧЕВА**  
**МИНИСТЪР НА ПРАВОСЪДИЕТО**