



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗАМЕСТНИК МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ  
ПО ПРАВОСЪДНАТА РЕФОРМА И  
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № ЗКП 7/17г.  
Дата 04.09.18г.

Рег. № 10-00-20

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

#### СТАНОВИЩЕ

по конституционно дело № 7/2017 г., образувано 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 от Конституцията на Република България относно смесени международни договори на ЕС

#### УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с конституционно дело № 7/2017 г., образувано на 18 юли 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 от Конституцията на Република България, в качеството на заинтересована страна по делото, конституирана с Определение № 2 от 31 октомври 2017 г. на Конституционния съд на Република България, в рамките на своята компетентност в областта на международното право и относимата към международните договори правна рамка, изразявам следното становище по въпросите в т.т. 1 – 2 включително, както и т. 3, подточка 3.1. и подточка 3.3. от питането.

**По отношение на т. 1 от питането “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”.**

Отговорът на този въпрос изисква и изясняване на същността на смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава. В правната доктрина смесените споразумения на ЕС се определят като явление, свързано със *sui generis* наднационалния характер на Съюза и произтичащите от това особености на компетентността му – изключителна или споделена с държавите членки. Именно тази специфика е причина за съществуването на смесените споразумения, по които от една страна са ЕС и неговите държави членки, а от друга държави, извън Съюза. Смесените споразумения на ЕС, аналогично на смесените договори в областта на гражданското право<sup>1</sup>, притежават правните характеристики на различни видове договори. Уредбата им в правото на ЕС е неразривно свързана с темата за компетентността в рамките на Съюза. В този смисъл следва да се посочат чл. 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС), който определя случаите, в които Съюзът разполага с изключителна компетентност, а чл. 4 от същия договор регламентира компетентността на Съюза, споделена с държавите членки.

Правомоцието за сключване на международни договори от ЕС е израз на външната правосубектност на Съюза. Процедурата за договарянето и сключването на международни договори от ЕС е регламентираната от чл. 218 от ДФЕС. Изрична уредба на процедурата относно смесените споразумения не е уредена в учредителните договори, но това не е и необходимо. Това е така, защото в сферата на компетентност на ЕС процедурата се съдържа в посочената разпоредба на чл. 218 от ДФЕС, а в рамките на запазенния суверенитет от държавите членки, редът се открива във вътрешното им право и в международното право.

От своя страна, международните договори, *включително смесените споразумения*, следва да съответстват на първичното право. Това е видно от чл. 218, параграф 11 от ДФЕС. Съгласно тази разпоредба Съдът на ЕС е компетентен да даде становище относно съвместимостта на предвидено споразумение с Договорите и в случай на отрицателно становище предвиденото споразумение не може да влезе в сила, освен ако не се нанесат изменения в него или не се преразгледат Договорите. В

---

<sup>1</sup> На немски език понятията от правна доктрина на гражданското право и правото на ЕС съвпадат “*Gemischte Verträge*”.

допълнение, според съдебната практика смесените споразумения, сключени от Съюза, неговите държави членки и трети държави, имат в правния ред на ЕС същия статут като споразуменията само на Съюза, що се отнася до разпоредбите от компетентността на Съюза. (параграф 25 от решението по Дело C-239/03). Следователно, осигурявайки съответствието си с първичното право, смесените споразумения следва да съобразяват наличието на компетентност на ЕС и не могат да се отклоняват от учредителните договори чрез предоставянето на по-широки правомощия на институциите на Съюза, т.е. *те не следва да съдържат разпоредби за предоставяне на суверенитет*.

На основание чл. 216, параграф 2 от ДФЕС международните договори на ЕС са задължителни както за институциите на Съюза, така и за държавите членки, без следователно да е необходимо въвеждането им в българското вътрешно право. Според Съда на ЕС съгласно чл. 216, параграф 2 от ДФЕС, когато Съюзът сключва международни договори, тези споразумения обвързват институциите на ЕС и имат *предимство пред актовете на Съюза*. Несъвместимостта на акт на Съюза с такива норми на международното право може да се отрази на валидността му (параграфи 50 и 51 от решението по Дело C-366/10).

В частите от смесените договори, в които държавите членки имат изключителна компетентност или споделена с ЕС, се съдържат норми от международното право. Те са международни договори по смисъла на Закона за международните договори на Република България и Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., и следователно подлежат на преценка за необходимостта от ратификация на основание чл. 85, ал. 1 от Конституцията.

Възприетият подход на разделяне на компетентността в рамките на едно смесено споразумение не е чужда на Съда на ЕС. Напротив, като примери в това отношение, когато въз основа на конкретните разпоредби на даден договор Съдът изрично постановява видовете компетентност – изключителна на ЕС или споделена, могат да се посочат редица становища. Сред тях внимание заслужава Становище 1/08 от 30 ноември 2009 г. относно Общото споразумение по търговията с услуги (GATS), постановено по искане на ЕК на основание чл. 300, параграф 6 от Договора за създаване на Европейската общност. "...Въпросът дали Общността разполага сама с компетентност за сключването на споразумение, или подобна компетентност е споделена с държавите членки, зависи по-конкретно от обхвата на общностните разпоредби, които могат да предоставят на общностните институции правомощието за участие в подобно споразумение" (параграф 112 от Становище 1/08). Характерът на смесените договори се обяснява с това, че тъй като "...Общността разполага само с предоставена компетентност, тя трябва

да обвърже споразумението, което възнамерява да сключи, с разпоредба на Договора, която я оправомощава да одобри такъв акт. Следователно използването на погрешно правно основание може да доведе до невалидност на самия акт на сключването и в резултат на това да опорочи съгласието на Общността да бъде обвързана от споразумението, което тя сключва. Такъв е случаят по-конкретно, когато Договорът не предоставя на Общността компетентност, достатъчна, за да ратифицира споразумението в неговата цялост, което означава да се разгледа разпределението на компетентност между Общността и държавите членки за сключване на предвиденото споразумение с трети страни.. „ (параграф 110 от Становище 1/08).

Съдът на ЕС подробно разглежда смесеният характер и правната основа на смесените договори и в Становище 2/15 от 16 май 2017 г. относно Споразумението за свободна търговия между ЕС и Република Сингапур, постановено на основание чл. 218, параграф 11 от ДФЕС по искане на ЕК, което сходно на разглежданото споразумение е от категорията на т.нар. „споразумения от ново поколение“. Той заключава, че това споразумение не може да бъде сключвано само от ЕС, тъй като съдържа норми, попадащи в областта на компетентност на държавите членки.

Участието на държавите членки в процедурата по чл. 218 от ДФЕС в контекста именно на международните споразумения със смесен характер е обект на разглеждане в решението на Съда на ЕС по дело C-28/12. Атакувано по делото е *съвместно* решение на Съвета и на *представителите на държавите членки на ЕС, заседаващи в рамките на Съвета*, от 16 юни 2011 г. за *подписването от името на Съвета и временното прилагане* на Споразумението за въздушен транспорт между САЩ от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна, и за *подписването, от името на Съюза, и временно прилагане* на Допълнителното споразумение между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, Исландия, от друга страна, и Кралство Норвегия, от трета страна, за прилагане на Споразумението за въздушен транспорта между САЩ, от една страна, Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Исландия, от трета страна, и Кралство Норвегия, от четвърта страна. Без да разглежда изрично аргумента, че договорите не съдържат нарочна разпоредба, уреждаща договарянето и сключването на смесени споразумения (параграф 27 от решението) Съдът на ЕС постановява, 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, и на който субекти са не само държавите членки, но и техните граждани” (параграф 39 от решението).

И още:

“... член 218, параграф 1 ДФЕС изисква споразуменията между Съюза и трети държави или международни организации да се договарят и сключват съгласно процедурата, предвидена в параграфи 2 – 11 от този член като всички разпоредби на този член са, разбира се, задължителни за държавите членки в качеството им на субекти на правото на Съюза.

Освен това съгласно член 218, параграф 5 ДФЕС решението, с което се разрешава подписването на такива споразумения, както и, при необходимост, временното им прилагане от Съюза, се взема от Съвета. Не е предвидено държавите членки да играят каквато и да било роля в приемането на такова решение” (параграфи 43 и 44 от решението).

Конкретно по отношение на разпределянето на правомощията относно смесените договори в параграф 47 от решението Съдът посочва:

“Договарящите страни по смесено споразумение с трети държави са, от една страна, Съюзът, и от друга страна, държавите членки. При договарянето и сключването на такова споразумение всяка от тези страни трябва да действа в рамките на своите правомощия и да зачита правомощията на всяка от останалите договарящи страни”.

От изключително значение за формулиране на отговор на конкретно поставения в настоящия процес въпрос е постановеното от Съда, че по отношение на процедурата по сключване на международни споразумения *съгласно член 218, параграф 5 ДФЕС актът в рамките на изключителната компетентност на ЕС следва да се приеме само от Съвета, докато по отношение на акта относно временното прилагане на споразуменията от държавите членки **на първо място следва да се приложи вътрешното право на всяка от държавите членки и след това международното право**<sup>2</sup>. **Подлагайки на критика смесеното решение на Съвета, Съдът на ЕС обръща внимание, че правото на ЕС регламентира процеса по взимане на решение на Съвета, а волята на държавите членки е “елемент с междуправителствен характер”<sup>3</sup>.***

---

<sup>2</sup> Параграф 50 от решението.

<sup>3</sup> Параграф 51 от решението.

На следващо място, с оглед на безспорното задължение за сътрудничество, наложено на Съюза и на държавите членки в областта на смесените споразумения, на основание регламентирания в чл. 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) принцип на лоялното сътрудничество, Съдът отново потвърждава, че когато по своя предмет дадено споразумение спада отчасти към сферата на компетентност на Съюза и отчасти към тази на държавите членки, *е важно да се осигури тясно сътрудничество между държавите и институциите на Съюза както при договарянето и сключването, така и при изпълнението на поетите задължения*<sup>4</sup>. Съображението за прилагане на задължението за лоялно сътрудничество в сферата на смесените договори е обсъдено от Съда на ЕС и в решението по дело С – 246/07, по което той постановява, че “задължението за лоялно сътрудничество има общо приложение и не зависи от това дали съответната общностна компетентност е изключителна или не, нито от евентуалното право на държавите членки да поемат задължения към техните държави”<sup>5</sup>. А също така и разглеждайки кога се поставя началото на съгласуваното общностно действие, Съдът отново припомня, че:

“Когато е видно, че предметът на дадено споразумение попада отчасти в компетентността на Общността и отчасти в тази на държавите членки, е важно да се осигури тясно сътрудничество между последните и общностните институции, както в преговорния процес и сключването, така и в изпълнението на поетите ангажименти. Това задължение за сътрудничество произтича от изискването за единство в международното представителство на Общността”.<sup>6</sup>

Следователно задължението за лоялно сътрудничество обхваща всеки етап от преговорите по бъдещото споразумение, сключването на споразумението, неговото изпълнение и дори изпълнението на ангажимента на държавите за неговото ратифициране. Особено категорично е заявено това по отношение на ангажиментите на държавите *съгласно вътрешното им законодателство* в параграф 38 от постановеното по искане на ЕК Становище 2/91 на Съда от 19 март 1993 г.:

“... затова институциите на Общността и държавите членки трябва да предприемат всички мерки, необходими за осигуряване на такова сътрудничество и в двете и в процедурата по представяне на компетентните органи и **ратификацията** на Конвенция №

---

<sup>4</sup> Параграф 54 от решението.

<sup>5</sup> Параграф 71 от решение С – 246/07.

<sup>6</sup> Аргумент от параграф 73 на същото решение.

170 и в изпълнението на задълженията, произтичащи от Конвенцията”.

По този начин Съдът на ЕС ясно посочва отговорността на институциите на Европейската общност и държавите членки да предприемат всички необходими мерки за осигуряване на сътрудничество и в процедурата по одобряване на смесеното споразумение от компетентните органи и по ратификация на разглежданата конвенция, а също така и при изпълнение на задълженията, произтичащи от тази конвенция. С оглед на това няма да бъде пресилено да се заключи, че в случай на съблюдаване на задължението за лоялно сътрудничество от страна на институциите на ЕС и на държавите членки в процеса на договаряне на дадено смесено споразумение, добросъвестното поведение на всяка държава членка в процеса на одобряване на сключеното споразумение от ЕС и неговите държави членки предполага полагането на всички усилия за своевременно изпълнение на вътрешните процедури по неговото влизане в сила, включително и ратификацията му, ако подлежи на такава.

В конкретния случай на процеса по съгласуване на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада възможността за договаряне на клаузи с оглед националния интерес на България и възможностите българската страна реално да влияе в процеса на взимане на решение по сключването на споразумението, най-ясно личи в приетото от Министерски съвет решение № 899 от 24 октомври 2016 г., в което одобрението на проекта на споразумение е поставено под условие на поемането на ангажимент от страна на правителството на Канада за отменяне на визовите изисквания за български граждани, пътуващи с цел бизнес или туризъм в срок не по-късно от края на календарната 2017 г., което вече е факт. С това решение е одобрен и акта на Съвета на ЕС за подписване, временно прилагане и сключване на споразумението под същото условие. Формулираната от България декларация при сключване на споразумението е приложена към него, а също така и в декларацията, направена от ЕК относно постигането на пълна визова реципрочност с Канада за граждани на България и Румъния изрично се заявява ангажиментът на ЕК за подкрепа на всички елементи от условието, поставено от българската страна, включително и на крайния срок за изпълнението му, а именно:

“... В процеса, водещ до сключването на ВИТС, Европейската комисия ще предприеме всички необходими стъпки, за да гарантира, че Канада ще потвърди пълното премахване на визите

за румънски и български граждани в рамките на срок, който да удовлетворява всички страни, *но най-късно до края на 2017 г.*<sup>7</sup>

В т. 3 от Решение № 899 на Министерския съвет се упълномощава Постоянния представител на Република България към ЕС да подпише споразумението, отново под условие, а именно под условие за последваща ратификация. Следователно Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада ще влезе в сила за България след приключване на процедурата по неговата ратификация съгласно чл. 85 от Конституцията, който урежда правомощията на Народното събрание относно международни договори, по които страна е Република България.

С оглед на гореизложеното и с цел формулиране на конкретен отговор на поставения в питането въпрос относно условията, при които смесените споразумения стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи, може да се посочи, че *смесените споразумения, видно и от тяхното наименование, притежават правните характеристики на различни договори, като в частта си, попадаща в предоставената компетентност на ЕС, стават част от вътрешното право на България, без да е необходимо въвеждането им във вътрешния правен ред.* В правния ред на Съюза смесените договори имат същия статут като споразуменията, сключвани само от ЕС, що се отнася до разпоредбите от компетентността на Съюза (параграф 25 от решението по Дело C-239/03). Те, от своя страна, не следва да противоречат на първичното право на ЕС – учредителните договори. Смесените договори притежават и *международноправен елемент, тъй като в частта си, попадаща в компетентността на държавите членки имат характеристиките на международни договори,* за които е приложимо вътрешното законодателство относно обвързването на държавата с техните разпоредби, а именно чл. 85 от Конституцията. *Това обстоятелство обуславя приложението на чл. 5, ал. 4 от Конституцията,* както е тълкуван от Конституционния съд в решение № 7 от 1992 г. Следователно, ако подлежат на ратификация съгласно чл. 85 от Конституцията, те стават част от вътрешното право и придобиват примат над него след влизане в сила на закона за ратификация, влизането им в сила за Република България и обнародването им в Държавен вестник.

**Относно т. 2 от питането “Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията”**

---

<sup>7</sup> Пълният текст на двете декларации е публикуван в Официален вестник на ЕС L 11 от 14 януари 2017 г.



Предоставянето на отговор на поставения въпрос предполага изясняването на правната природа и правното основание на понятието "временно прилагане" на първо място самостоятелно, а в последствие през призмата на смесените споразумения въз основа на конкретния контекст. След изясняването на тези основни положения, включително с оглед историческото им възникване и развитие в практиката по прилагане на съвременното международно право, и само тогава, може да се пристъпи към изследване на зависимостта на този правен институт от регламентирания в чл. 5, ал. 4 от Конституцията принцип за пряко действие на международните договори при съблюдаване на изрично и изчерпателно изброените в конституционната норма предпоставки<sup>8</sup>.

Българското законодателство в областта на международните договори, съдържащо се в Закона за международните договори на Република България, не съдържа легална дефиниция на понятието "временно прилагане", а също така и по-подробна регламентация на института на временното прилагане. С оглед на това, като част от вътрешното право на страната, в качеството на норма от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор, се прилага разпоредбата на чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., която гласи:

“Член 25. Временно прилагане

1. Договорът или част от договора се прилага временно *преди влизането на договора в сила*, ако:
  - а) това се предвижда от самия договор или
  - б) участващите в преговорите държави са се споразумели за това по някакъв друг начин.
2. Ако договорът не предвижда друго или участващите в преговорите държави са се споразумели за друго, временното прилагане на договора или на част от договора по отношение на дадена държава *се прекратява, ако тази държава уведоми другите държави, между които договорът временно се прилага, за намерението си да не става страна по договора*” (курсивът добавен).

Съвременното международно право съдържа редица примери, при които ЕС самостоятелно или наред със своите държави членки е страна по класически международни договори. За тях принципите и основните положения на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

---

<sup>8</sup> Задължително тълкуване на нормата е дадено с Решение № 7 от 2 юли 1992 г. по конституционно дело № 6/92 г. за тълкуване на чл. 5, ал. 2, 3 и 4 от Конституцията (Обн., ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.)

следва да се прилага в качеството и на източник на международното право на основание чл. 38 от Статута на Международния съд.

По отношение на конкретния контекст на смесените договори към *международноправните елементи в сферата на компетентност на държавите членки* **Виенската конвенция намира безспорно приложение, тъй като урежда отношения между суверенни държави.** В подкрепа на това виждане е и решението на Съда на ЕС от 28 април 2015 г., което в параграф 50 посочва, че „... относно временното прилагане на тези споразумения от държавите членки, ...се прилага **най-напред вътрешното право на всяка от тези държави и след това – международното право.**” Видно от цитираната разпоредба, международен договор, включително от категорията на смесените споразумения, може да се прилага временно *“преди”* неговото влизане в сила. От този израз произлизат няколко извода. На първо място временното прилагане е институт, различен от влизането на договор в сила. Второ, временното прилагане има действие до момента на влизане на договора в сила или казано по друг начин, с влизането в сила на международния договор се слага край на временното му прилагане.

В подкрепа на тези два извода са и *travaux préparatoires* на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.<sup>9</sup> За първи път терминът “временно прилагане” се появява в практиката на Комисията по международно право, изготвила първоначалните материали, послужили за основа на работата на Виенската конференция, на която е приета Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., още през 1962 г. Така Алфред Федрос (Alfred Vedross), член на Комисията по международно право, уведомява за практика между държавите, съгласно която след подписване на международен договор той може да бъде прилаган при определени условия *дори преди влизането му в сила*<sup>10</sup>. Проф. Бартош (Prof. Bartos) привежда примери от няколко сключени между Италия и Югославия договори, съдържащи разпоредби за временното им прилагане преди предстоящата им ратификация<sup>11</sup>. В светлината на свободата на международните отношения на държавите, както и на суверенното им равенство, внимание заслужава параграф 2 на разглежданата разпоредба. Тя регламентира *условността на временното прилагане от волята на държавата. Така независимо от изразеното съгласие от дадена държава за временно прилагане на международен договор, тя може по всяко време от процеса на временното прилагане да оттегли волята си за това.* Текстът е включен

<sup>9</sup> *Travaux préparatoires* или подготвителните материали и обстоятелствата на сключване на договора са допълнително средство за тълкуване на международните договори съгласно чл. 32 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

<sup>10</sup> За това свидетелства A/CN.4/SR.644, параграф 69.

<sup>11</sup> Така A/CN.4/SR.647, параграф 98.

в проекта на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. по предложение на г-н Уалдок (Waldock), член на Комисията по международно право. Видно от документите<sup>12</sup>, основната му цел е създаването на гаранции за прекратяване на временното прилагане на международния договор в случай, че държавата промени намерението си, с което го е подписала в духа на добросъвестността, да стане страна по него. В допълнение, коментарът<sup>13</sup> на Комисията по международно право на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. изрично посочва, че *“временното прилагане на договора ще приключи след надлежната ратификация или утвърждаване на договора или когато заинтересованите държави решат да сложат край на временното прилагане на договора”*.

От гледна точка на целите на института на временното прилагане е необходимо да се разгледа Доклада на Комисията по международно право по темата *“Временно прилагане на договорите”*<sup>14</sup>. В този смисъл интерес представлява Глава А на Раздел III озаглавена *“Причини за съществуване на временното прилагане на договорите”* (*“Raison d'être of provisional application of treaties”*). Така параграф 39 от Доклада припомня становищата на държавите относно необходимостта от създаване на механизъм, който да отговори на нуждата за бързо получаване на предимствата, които следват и които се целят със сключването на международен договор (напр. Венецуела, Румъния, Австрия, Малайзия и др.). Посочено е, че състоянието на отношенията между държавите след влизане в сила на договора може да се постигне и преди приключването на националните процедури именно чрез прилагането на неговите разпоредби на предварителна основа (параграф 41 от Доклада). Становището на държавите е било в подкрепа на временното прилагане изключително за случаите, когато ратификацията или утвърждаването на договорите се забавя по някаква причина. Специално внимание е отделено на бързото постигане на целите на *икономическите споразумения* поради динамичния характер на материята, подлежаща на договаряне.

За изчерпателност на изложението относно института на временното прилагане в Доклада на Комисията по международно право следва да се спомене и становището, изречено от проф. Ройтер (Prof. Reuter), че подмяната на термина *“временно прилагане”* с *“временно влизане в сила”* е неправилно и почива на погрешното смесване на

---

<sup>12</sup> Така A/CN.4/144

<sup>13</sup> Yearbook of the International Law Commission, 1962 г., vol. II, стр. 182

<sup>14</sup> Съдържа се в документи A/CN.4/658 от 1 март 2013 г., A/CN.4/676 от 25 ноември 2014 г. и A/CN.4/707 от 24 март 2017

различните концепции – от една страна на влизането в сила след изпълнение на определени изисквания, а от друга на създаването на предпоставки за своевременно прилагане на същността на договора (така параграф 48 от Доклада на Комисията по международно право).

В подкрепа на заключението, че основната цел на института на временното прилагане е постигането на ефективност и бързина е и практиката по прилагането му в България. В българската международнодоговорна практика съществуват множество договори, по които България е страна – ратифицирани и влезли в сила, които са били прилагани временно от датата на тяхното подписване. Като пример могат да бъдат посочени: Споразумението за свободна търговия между Република България и Република Турция, подписано в София на 11.07.1998 г., в сила от 01.01.1999 г., Споразумението за присъединяване на Република България към Централноевропейското споразумение за свободна търговия, подписано в София на 17.07.1998 г., в сила от 01.01.1999 г., Споразумението за свободна търговия между Република България и Република Македония, подписано в София на 13.10.1999 г., в сила от 01.02.2003 г., Спогодбата между правителството на Република България и правителството на Обединените арабски емирства за въздушни съобщения между и отвъд техните съответни територии, подписана в Дубай на 25.01.2016 г., в сила от 09.08.2017 г. и др.

В този смисъл не може да бъде споделено становището, изложено в искането (стр. 7), че “въпроси от споделената или националната компетентност” не може да се прилагат временно. Напротив, разрешението за временното прилагане на договорите, сключвани от България, се съдържа в *решението на Министерския съвет*, което е единственият възможен подход от гледна точка на принципа за разделение на властите и правомощията, които Правителството има в областта на външната политика на страната (чл. 105 от Конституцията). Тук следва да се посочи и Решение № 1 от 28 януари 2014 г. на Конституционния съд, в което изрично се посочва, че:

“...правомощията на Народното събрание и актовете, които приема, са изчерпателно изброени в чл. 84, чл. 85 и чл. 86 от Конституцията. Конституционният законодател не е предвидил възможност чрез закон, приет от Народното събрание, да могат да се предоставят и други правомощия на законодателния орган, защото това би довело до нарушаване на баланса, установен с принципа за разделение на властите, и би увеличил правомощията на законодателната власт – по аргумент от чл. 8 от Конституцията”

Така със закон не може да се предоставят правомощия на законодателния орган извън посочените в Конституцията по ред, който не е предвиден в нея. Нещо повече, принципът на разделение на властите, на който се позовава Конституционният съд в посоченото решение, не допуска и "самооправомощаване от страна на Народното събрание". Ако правомощието по разрешаване на временното прилагане се възложи на Парламента, би се получила именно намеса в оперативната самостоятелност на Министерския съвет да приеме решение относно изпълняването на международен договор. В качеството на самостоятелен конституционен орган с правомощия в *областта на външната политика*, произтичащи директно от Конституцията, Министерският съвет разполага с независимост при осъществяване на външната политика на страната (в този смисъл е и Решение № 4 от 1994 г. по конституционно дело № 8 от 1994 г.). В Решение № 1 от 28 януари 2014 г. по конституционно дело № 22/2013 г. Конституционния съд е имал случай да посочи, че чрез механизма на политическата отговорност Народното събрание може да гласува вот на недоверие на правителството, да предизвика оставка и прекратяване на правомощията му, „ако счете, че правителството, осъществявайки външната политика, допуска нарушение на Конституцията или законите, или че следваната от изпълнителните органи политика не съответства на изразена от парламента воля и зададени направления за външнополитическа дейност". Нещо повече: "Механизмът на взаимодействието между изпълнителната и законодателна власт обаче изключва налагане на действия и предписване на актове, лишавачи Министерския съвет от гарантираната му на конституционно ниво самостоятелност и дискреционна преценка в процеса на ръководството на политиката на Република България по *въпросите на Европейския съюз при водене на външната политика в останалите направления, включително и в областта на сключване, изменение или прекратяване действието на международни договори, по които България е страна*" (Решение № 1 от 2014 г.).

Именно въз основа на принципа за правовата държава, в която има разделение на властите и върховенство на правото, Министерският съвет притежава демократичната легитимност за преценка относно използването на института на временното прилагане на даден международен договор. Това решение може да бъде изрично обективизирано в текста на решението, а може да се съдържа и имплицитно чрез одобряването на текста на договора, в който изрично е предвидено временното му прилагане.

Не съществуват от материалноправна гледна точка ограничения на нормите от текста на международен договор, които могат да се

прилагат временно, включително разпоредбите, които са конкретни основания за ратификация. Това е така, защото временното прилагане **няма характер на изпълнение на договора поради факта, че той все още не е влязъл в сила за държавата.** Състоянието на подписан, но все още не влязъл в сила договор се разглежда от чл. 18 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., който задължава държавите **в периода до влизането в сила на договора да не лишават договора от неговия обект и неговата цел.** Именно предвид временния характер на това състояние, не е налице към този момент и приложимост на разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Това обстоятелство е от значение за поетите от Правителството международни ангажименти и за него другите страни по договора, които също временно го прилагат, следва да бъдат уведомени. По отношение на темпоралните предели на разглежданото правомощие следва да се има предвид разпоредбата на чл. 15 от Закона за международните договори на Република България, който регламентира задължението на Министерския съвет, когато международен договор подлежи на ратификация, да предложи на Народното събрание неговата ратификация. Срокът, който следва да се изпълни това задължение, подлежи на преценка с оглед конкретните обстоятелства по сключване на международния договор. Когато Народното събрание разгледа предложението на Министерския съвет, то може да откаже да ратифицира даден международен договор. От този момент Министерският съвет следва да приеме решение за **отмяна на временното прилагане на договора.** Възможност за това съществува на основание ал. 2 на чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

В заключение и по отношение на конкретния въпрос, дали временното прилагане зависи от условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, въз основа на гореизложеното при отговора на въпрос 1, е необходима една уговорка. Настоящият въпрос следва да се отнесе *само към онази част от смесените договори, която попада в компетентността на държавите членки и не е предоставена на ЕС,* тъй като временното прилагане от ЕС се урежда в чл. 1, параграф 1 от решението на Съвета от 28 октомври 2016 г. относно временното прилагане на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада.

По отношение на международноправната част от смесените споразумения, които представляват "обикновени" международни договори<sup>15</sup>, може да се посочи, че с пораждането на правния ефект на ратификацията на този договор съгласно чл. 85 от Конституцията на

---

<sup>15</sup> Параграф 39 от решението по дело С - 28/12 на Съда на ЕС

Република България се слага край на временното прилагане на този договор. Така зависимостта на временното прилагане, макар и да не е директна, тъй като разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията урежда реда за включване на международноправните норми във вътрешния правен ред, а също така и техния примат над тези норми от него, които им противоречат, а не материалното основание за ратификация, и правилно в литературата се определя като вторична конституционна норма без пряко действие<sup>16</sup>, може да се определи само като косвена и регламентираща **темпоралните предели на действие на временното прилагане**. В правно-технически аспект следва да се посочи, че два от елементите, регламентирани в конституционната норма на чл. 5, ал. 4 – ратификацията и влизането в сила на договора, взети заедно като единствено и достатъчно условие *поставят край на института на временното прилагане*. Стриктното тълкуване на чл. 25 от Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. и доколкото въпросът не е уреден с норма от вътрешния правен ред, води до извода, че третият елемент - обнародването на договора, не е необходимо условие за прекратяване на временното прилагане. То има значение единствено с оглед на инкорпорирането на договора във вътрешния правен ред.

Същевременно, обаче, това тълкуване не би било в съответствие с многократно цитираното по-горе решение на Конституционния съд № 7 от 1992 г. за задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4 от Конституцията в частта му относно правната сила на обнародването на международните договори **що се отнася до разпоредбите на договорите, които противоречат на вътрешното законодателство**. По отношение на тези разпоредби **временното прилагане прекратява своето действие** с изпълнението на фактическия състав в неговата цялост – влизане в сила на закона за ратификация, влизането в сила на договора и обнародването на текста му в Държавен вестник.

По т. 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 смесени споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?**

...

---

<sup>16</sup> Така проф. Росен Ташев, “Относно принципа за непосредствено действие на разпоредбите на Българската конституция от 1991 г.”, Съдебно право, 18 октомври 2015 г.

**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”**

Както бе изяснено по-горе смесените договори представляват акт от правото на ЕС в частта им, по която Съюзът разполага с компетентност, и същевременно международни договори по смисъла на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г., когато уреждат въпроси от компетентността на държавите членки или това са въпроси, които държавите не са предоставили в предметния обхват на компетентността на ЕС. Затова на първо място следва да се отбележи, че разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията не може да се приложи към актове, които нямат юридическата сила на учредителните договори на Съюза. От това произтича, че въпросът следва да се изясни от гледна точка на международноправните елементи на смесените договори.

За разлика от Учредителните договори, с които държавите предоставят компетентност на ЕС, т.е. делегират част от суверенните си права съгласно изискванията на международен договор, по който те са страни<sup>17</sup>, “обикновените” международни договори<sup>18</sup> не съдържат разпоредби с правно действие предоставянето на суверенитет. *С учредителните договори се създава нов, самостоятелен правен ред, със свои собствени институции, субект на който са не само държавите членки, но и директно физическите и юридически лица*<sup>19</sup>.

Необходимо е да се посочи, че в рамките на ЕС държавите упражняват съвместно своя суверенитет чрез участие във формирането на институциите и в процеса на приемане на решенията на тези институции (така Решение № 3 от 5 юли 2004 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 3/2004 г.). Съюзът не е федерация или друга форма на държавно устройство, а е наднационално организирана междудържавна общност. На следващо място, разглежданата разпоредба на т. 9 на чл. 85, ал. 1 от Конституцията регламентира възможност за предоставяне на суверенни права *само на ЕС*. В правната литература разпоредбата на т. 9 на чл. 85, ал. 1, предвидена в Конституцията на Република България с измененията през 2005 г. се коментира предимно в светлината на предоставянето на легитимност на наднационалното,

---

<sup>17</sup> Решение № 3 от 5 юли 2004 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 3/2004 г.

<sup>18</sup> Решение на Съда на ЕС от 28 април 2015 г. по дело С – 28/12, параграф 39 и сл.

<sup>19</sup> Пак там, аргумент от параграф 39.



пряко и универсално действие на правото на ЕС в Република България<sup>20</sup>. Така в ДЕС изрично се посочва, че принципът на предоставената компетентност определя границите на компетентност на Съюза – чл. 5, параграф 1 от него. По силата на този принцип, ЕС действа единствено в границите на компетентност, която държавите членки са му предоставили с учредителните договори, с оглед постигане на поставените в тези договори цели, а всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с учредителните договори, принадлежи на държавите членки – параграф 2 на същата разпоредба от ДЕС. Разпоредби с аналогично съдържание не се съдържат в смесените договори и следователно разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията не намира приложение към тях.

Компетентността на ЕС за поемане на международни задължения включва, също така и *компетентност да приеме съответни институционални разпоредби във връзка с тези задължения*. Много съществено за разглеждания въпрос е заключението, че *присъствието на тези институционални разпоредби в споразумението е без последици по отношение на естеството на компетентността за сключването му* (параграф 276 от Становище 2/15 относно Споразумението за свободна търговия между ЕС и Република Сингапур). Тъй като институционалните разпоредби имат обслужващ характер, то те попадат в обхвата на същата компетентност, към която се числят материалноправните разпоредби, които съпътстват. Съдът на ЕС изрично посочва, че основна цел на институционалните разпоредби е гарантирането на ефективността на материалноправните разпоредби. Те установяват устройствени структури, способности за сътрудничество, задължения за обмен на информация и определени правомощия за вземане на решения (така параграф 275 от Становище 2/15).

Следва да се има предвид и решение № 2017-749 DC от 31 юли 2017 г. на Конституционния съвет на Франция, който се е произнесъл по конституционносъобразността на разпоредбите на това споразумението с Канада Разглеждайки оплакванията за това, че със споразумението се налагат задължителни правни стандарти във вътрешното право на Франция, в противоречие с националния суверенитет, както и други елементи от процедурния механизъм, включително и изследвайки правомощията на Съвместния комитет, изрично посочен на стр. 4 на настоящото питане, Конституционният съвет на Франция постановява, че споразумението не съдържа противоконституционни норми.

Конкретно по отношение на подвъпрос 3.3. от настоящото питане, в допълнение към вече посоченото, следва да се обърне внимание на

---

<sup>20</sup> Вж. проф. Емилия Друмева, "Конституционно право", Сиела, 2008 г.

неговата *абстрактност*, тъй като Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада не предвижда създаването на описания орган, в който държавите членки да нямат възможност за участие във взимането на решение. Аргументите в подкрепа на това виждане се съдържат както в текста на самото споразумение, така и в други разпоредби от правото на ЕС.

Съвместният комитет, регламентиран в чл. 26.1. от Споразумението, макар и да не включва в състава си представители на държавите членки, а само на ЕС и Канада, взима своите решения "по взаимно съгласие" съгласно параграф 3 на член 26.3. от Споразумението. Становището на ЕС при взимането на решенията на Съвместния комитет следва да бъде прието от Съвета на ЕС в рамките на процедурата по параграф 9 на чл. 218 от ДФЕС. В този случай, ако решението на Съвместния комитет попада в сферата на компетентност на държавите членки на ЕС, на основание Декларация 19 от 14 януари 2017 г., *становището на ЕС и неговите държави членки в рамките на Съвместния комитет следва да бъде прието с общо съгласие*<sup>21</sup>. Следователно за държавите членки на ЕС съществуват достатъчно гаранции и възможности за участие в приеманите решения в рамките на Съвместния комитет.

Поради изложените съображения, представената хипотеза в подвъпрос 3.3. няма отношение към конкретния контекст, тъй като **не намира конкретна регламентация** в разпоредбите на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение с Канада.

Независимо от това, в случай, че с даден международен договор се предвиди създаването на институции, *в които институции е представен само ЕС, но не и държавите членки*, следва да се има предвид посочената разпоредбата на чл. 218, параграф 9 от ДФЕС, която гласи:

"Съветът, по предложение на Комисията или на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност, приема решение за спиране на прилагането на дадено споразумение и установяване на позициите, които трябва да се заемат от името на Съюза в рамките на орган, създаден със споразумение, когато този орган има за задача да приема актове с правно действие, с изключение на актовете за допълнение или изменение на институционалната рамка на споразумението".

Необходимо би било, също така, да се изследват елементите, приложени от българския Конституционен съд в решение № 3 от 5 юли

---

<sup>21</sup> В този смисъл е и параграф 50 от решението на Конституционния съвет на Франция

2004 г. относно членството на България в ЕС. На първо място, сключването на такъв международен договор е суверенно право на всяка държава и с изпълнението на националните процедури по влизането му в сила държавата "приема съдържанието му"<sup>22</sup>. Второ, на преценка подлежи, дали договорът урежда *изчерпателно* институциите и органите, техните компетенции и актовете им. На следващо място в разглеждания алгоритъм е изследването на *конкретното участие* на ЕС или как в рамките на Съюза се формира позицията, която ще бъде представяна в институцията, а също така и конкретните лица, които ще го представляват. От изключително значение за резултата на този анализ е именно установяването на гаранции за участие на държавите както във формирането на институциите, така и при приемането на техните актове. Процедурата по чл. 85, ал.2, във вр. с ал.1, т. 9 от същия член на Конституцията на Република България ще е приложима само при създаване на нови основни институции на ЕС, чрез изменение на учредителните договори на ЕС и изискващо предоставяне на допълнителна компетентност от държавите членки.

София, 3 януари 2018 г.

~~ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА~~

---

<sup>22</sup> По аргумент от т. 1 на Решение № 3 от 2004 г.