



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
**КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД**

---

**О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 6**

София, 28 май 2002 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Неделчо Беров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Румен Янков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Силвия Василева разгледа в закрито заседание на 28 май 2002 г. конституционно дело № 8/2002 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 25 април 2002 г. по искане на 50 народни представители от XXXIX Народно събрание. В искането се поддържа, че "редица клаузи" на договора "Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация" с дата 29 ноември 2001 г., сключен между Министерство на финансите на Република България и The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited, Великобритания не съответстват на Конституцията.

Подателите на искането не оспорват конституционността на договора в неговата цялост, а само отделни негови разпоредби и по-точно:

- Т.1.3 – приложимо към договора право;
  - Т.2.1 – влизане в сила на договора;
  - Т.2.6.5 – плащания;
  - Т.2.7.5 – плащане при прекратяване на договора;
  - Т.3.1.2 – законодателство, приложимо към услугите;
  - Т.3.3в – отговорност на Краун Ейджънтс;
  - Т.5.1.1с – съдействие и привилегии;
  - Т.5.1.2с - съдействие и привилегии;
  - Т.5.1.2е - съдействие и привилегии;
  - Т.6 – плащания в полза на Краун Ейджънтс;
  - Т.8.2.1 – избор на арбитри;
- Приложение В към договора.

В искането си подателите обосновават компетентността на Конституционния съд с чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. Според тази разпоредба Конституционният съд се произнася "за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им...".

Към договора вносителите са приложили становище на Прокуратурата на Р България, изготвено от прокурор при Върховна касационна прокуратура.

За да се произнесе по допустимостта на искането Конституционният съд взе предвид следното:

1. Съдът е длъжен да прецени на първо място дали и доколко е компетентен да се произнесе по оспорения пред него акт. Това се отнася както за актовете, упоменати в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията (закони, други актове на Народното събрание, актове на

президента), така и за актовете по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията (международни договори и закони). За да установи своята материална компетентност, съдът винаги проверява дали оспореният акт е от кръга на контролираните от него актове. Тази необходима проверка задължително обхваща една *prima facie* материалноправна квалификация на оспорения акт – при проверката на искането по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията съдът трябва да се увери, че оспореният акт е *международен договор* или закон.

.2. Конституционният съд на Република България, както всеки друг съд, не е обвързан от искането относно *правната квалификация* на оспорения акт; по това дело вносителите инцидентно квалифицират оспорения акт като "квазиконсултантски договор". Независимо от това, никъде в искането не се подлага на съмнение очевидният факт, че този договор е частноправна сделка по своя характер. Категорично в този смисъл е и приложеното от вносителите на искането становище на Върховна касационна прокуратура (с. 3, 9) – "Договорът е определено с търговски характер, а не представлява международен договор от публично-правен характер".

3. Съдът установява, че представеният пред него договор, предмет на делото, е сключен между Министерство на финансите на Република България от една страна и The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited, Великобритания от друга страна. Двете страни сключват договора като *равнопоставени* субекти. Няма съмнения относно статуса на английската страна по договора като субект на частното право. Същевременно, в самия договор равнопоставеността на страните е изрично упомената - "Нищо от съдържашото се в настоящия Договор не може да се тълкува като пораждащо взаимоотношения на висшестоящ и низшестоящ..." - т. 1.2 от договора. В двустранното договорно отношение българската страна

не се конституира като субект на *власт* (публичноправен субект), а като равнопоставена на насрещния частноправен субект страна.

Съдът обръща внимание на факта, че чуждестранното лице - страна по договора очевидно не е субект на международното право. Това обстоятелство автоматично изключва този договор от кръга на международните договори по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията.

4. На второ място, с оглед на правната квалификация на договора, очевидна е приложимостта на международното частно право към него. Този договор не е подчинен на правилата на международното право. По своята природа този договор е *гражданскоправна сделка* с международен елемент. Както изрично се посочва в самия договор (т. 1.3, озаглавена "Приложимо към Договора право"), "Настоящият договор, неговото значение и тълкуване и взаимоотношенията между страните се уреждат съгласно законите на Англия". Двете страни са упражнили правото си на избор на приложимо право - основен принцип на международното частно право, произтичащ от по-общия конституционен принцип на свобода на договаряне (чл. 19, ал. 1 от Конституцията).

5. Конституционният съд на Република България се е произнесъл по сходен случай с определение № 4 от 16 април 2002 г. по к.д. № 6/2002 г. (ДВ., бр. 40 от 2002 г.). Както в цитираното определение, така и сега посочените характеристики на договора са достатъчни за да се приеме, че той е от категорията на договорите, които не са "склучени между държави" и не са "регулирани от международното право". Такъв тип договори са частноправни сделки по своя характер и "са извън приложното поле на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В този смисъл те са извън кръга и на контролираните от Конституционния съд договори по чл. 149, ал. 1 т. 4 от Конституцията. Те не са и не могат да бъдат инкорпорирани във вътрешното право на Република България, дори да

бъдат обнародвани след ратификацията им. Както е добре известно, вътрешното право е система от *правни норми*, а процесните Договори са само сделки. Техните клаузи не са правни норми и не могат да бъдат част от вътрешното право".

6. Казаното в определение № 4 от 2002 г. се отнася напълно и за договора, предмет на това дело. Дори да се допусне, че този договор подлежи на ратификация и бъде ратифициран, това не променя качеството му на *частноправна сделка*. Неговите клаузи не стават част от "вътрешното право на страната" по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Тези клаузи обвързват само страните по договора и тяхната действителност и правно действие се преценяват според избраното *приложимо право* - "законите на Англия". По това право се преценява *законосъобразността* на договора. Предикатът на правосъдния силогизъм при тази преценка не е в Конституцията, а в *законови* норми на английското право, към които се подвежда частноправният договор. Компетентността за такава преценка е предоставена на гражданските съдилища и/или арбитраж.

7. Друго е положението когато се преценява конституционосообразността на *международен договор* (сключен между субекти на международното право и регулиран от нормите на международното публично право). Когато съдът преценява по чл. 149, ал. 1, т. 4 дали такъв договор съответства на Конституцията, предикатът в правосъдния силогизъм винаги е в *конституционна* норма; съдът не е овластен да проверява законосъобразността на оспорения акт.

8. Съдът отново подчертава основното, съществено различие между *международните договори*, сключени от Република България с други субекти на международното право и регулирани от международното публично право и *международните сделки* с гражданскоправен, частен характер, сключени от Република България с чуждестранни физически и/или юридически лица и регулирани от

международното частно право. По своето съдържание последните са гражданскоправни сделки с международен елемент. Всяка държава е конституционно оправомощена да регулира такива сделки със законови норми на международното частно право – чл. 4, ал. 1 и чл. 84, т. 1 от Конституцията. Действителността на тези договори, както и на отделните договорни клаузи се преценява от компетентните граждански съдилища или арбитраж с оглед на тези норми. На съда не е известна съвременна правова държава, в която е възприето друго разрешение на проблема.

9. Такава е законодателната, съдебна и арбитражна практика и на българската държава през последния век. Държавата създава суверенно законови норми на международното частно право, но тя същевременно притежава гражданска правосубектност и по своя собствена воля и в съответствие с основен принцип на правовата държава (*tu patere legem quam fecisti*) подчинява на тези норми сключените от нея гражданскоправни сделки с международен елемент. Според сега действащото българско международно частно право при сключването на такива международни сделки българската държава е свободна да ги подчини на избрано от самата нея *чуждо право* (виж например чл. 605, ал. 1 от Търговския закон), независимо от мястото на изпълнение на сделката. Тя е свободна и да уговори подведомственост на евентуалните спорове на *чуждестранен съд* (чл. 9, ал. 3 ГПК) или *арбитраж* (чл. 9, ал. 1 и 2 ГПК; чл. 3 от Закона за международния търговски арбитраж). Във всички тези случаи държавата действа (както всяка друга съвременна правова държава) в изпълнение на собствените си суверенно приети от нея закони.

10. Конституционният съд на Република България обръща внимание върху обстоятелството, че в своята практика от създаването си досега *никога* не е приемал за разглеждане по същество по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията гражданскоправна сделка с международен

елемент, страна по която е Република България. Като такава сделка с оглед на компетентността си *ratione materiae* съдът квалифицира и договора с The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited. Впрочем за конституционното правосъдие е важно не как се нарича сделката (международен договор, международен контракт или с друго наименование), а нейната *правна природа*, характерът на отношенията, които тя урежда. От съдържателна точка за съда няма съмнение, че процесният договор не е междудържавен договор и не се регулира от международното право.

Без правно значение е обстоятелството, че предметът на сделката "се отнася за дейността на българските митници"; по същия начин сделка за доставка на високо технологична военна техника – танкове, радари, противовъздушни ракети, закупени със средства от държавния бюджет – се отнася до "сигурността и независимостта на страната", чл. 9 от Конституцията, но това не променя качеството ѝ на частноправна сделка.

11. Всички дела на съда по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията за съответствие на международен договор с Конституцията, по които искането е допуснато за разглеждане по същество се отнасят до *междудържавни договори*, които са предмет на регулиране от *международното публично право*. Това са делото за многостранната междудържавна Рамкова конвенция за защита на националните малцинства (решение № 2 от 18 февруари по к.д. № 15/97 г., ДВ, бр. 22 от 1998 г.) и делото за междудържавната Спогодба и Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция (решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к.д. № 8/99, ДВ, бр. 57 от 1999 г.). Междудържавен е и договорът между Република България и Руската федерация, по който съдът е отклонил искането.

12. Конституционният съд на Република България досега е сезиран само веднъж с искане за установяване на несъответствие с Конституцията на закон за ратификация на *гражданскоправна сделка с международен елемент*, страна по която е Република България (к.д. № 6/2002 г., ДВ, бр. 40 от 2002 г). По съображения, изложени подробно в цитираното определение, част от които са възпроизведени и в това определение, съдът е отклонил искането. Съдът не намира причини да променя практиката си по тук разглежданото, второ по ред подобно искане.

13. Що се отнася до приложеното становище на Прокуратурата на България за нарушения на посочени там закони, съдът напомня, че контролът върху спазването и правилното прилагане на законите е конституционно установена компетентност на други органи (прокуратура и съд). Тези органи са компетентни да преценят дали и доколко при сключване на договора отделни органи (лица) са превишили своите правомощия и/или са нарушили императивни норми на българското законодателство, както и да потърсят съответната отговорност за това.

Конституционният съд намира за необходимо да напомни, че съществуват конституционни механизми за контрол върху действията и актовете на изпълнителната власт, включително върху сключените от нея гражданскоправни сделки. Този контрол се осъществява на първо място от законодателната власт чрез приемането (изменянето) на законите, приложими към тези сделки. Парламентът определя "правилата на играта". На второ място, ефективен контрол върху актовете на изпълнителната власт следва да осъществяват органите на съдебната власт. Това е контрол върху спазването и прилагането на действащите закони. В рамките на този контрол се реализира правната отговорност на органите на изпълнителната власт. На трето място, остават открити възможностите за парламентарен контрол и



инвокиране на политическа отговорност. Конституцията на Република България не предоставя на Конституционния съд правото да контролира актове на изпълнителната власт и по-специално сключвани от нея гражданскоправни сделки.

Въз основа на изложеното Конституционният съд приема, че не са налице условия за разглеждане на искането по същество. Поради това на основание чл. 19 от Закона за Конституционен съд съдът

### **О П Р Е Д Е Л И:**

Отклонява искането на 50 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на следните разпоредби от договора "Мерки в помощ на реформата в българската митническа администрация" с дата 29 ноември 2001 г., сключен между Министерство на финансите на Република България и The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited, Великобритания: т.1.3; 2.1; 2.6.5; 2.7.5; 3.1.2; 3.3в; 5.1.1с; 5.1.2с; 5.1.2е; 6; 8.2.1; Приложение *В* към договора.

Прекратява производството по к.д. № 8 от 2002 г.

Да се върне искането на вносителите заедно с препис от това определение.

Председател:

Христо Данов