



Република България
Президент

Образуван н.р. № 7 / 2017.
определен с декларация
от г-не Матина Угърлизова.
18.07.17.
Д.Т.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ ОТ ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКАТА

на основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България за задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85 ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Република България и съотношенията, в които те се намират

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Решение № 899 от 24.10.2016 г. на Министерския съвет е одобрено за подписване Всеобхватното икономическо и търговско споразумение /ВИТС/ между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга. На 30.10.2016 г. представителите на Канада и Европейския съюз /ЕС/ подписват ВИТС. На 15.02.2017 г. споразумението е ратифицирано от Европейския парламент. Във връзка с очакваното представяне на ВИТС пред Народното събрание за ратифициране с настоящото питане изпълнявам конституционния си дълг да съдействам за изясняване на точното смислово съдържание на отделни конституционни текстове и конструкции и тяхното съотнасяне помежду им.

Като международен договор ВИТС е споразумение със смесен характер, който произтича от неговия предмет. Необходимостта от сключване на тази специфична категория международни договори в областта на търговската политика на ЕС възниква в случаите, в които част от предметния обхват на договора не попада в изключителната компетентност на ЕС, а се отнася или към националната компетентност на държавите членки, или към споделената компетентност между ЕС и държавите членки. Поради това страни по

смесените споразумения са ЕС и държавите членки, от една страна, и трета държава.

Смесените споразумения поставят няколко проблема: до каква степен те са обвързващи за държавите членки като право на ЕС; дали и доколко едно смесено споразумение в неговата цялост е източник на право на ЕС или това е валидно само за разпоредбите, попадащи в изключителната компетентност на ЕС или в компетентността, споделена между ЕС и държавите членки съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз /ДФЕС/. Същевременно държавите членки са договаряща страна в споразумението и ако част от него не се възприема като право на ЕС, тя е източник на международното право и има своето утвърдено място в националния правен ред.

Моля да дадете задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85 ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Република България и съотношенията, в които те се намират и се прилагат към смесени международни договори на ЕС, като отговорите на следните въпроси:

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?

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?

1. Тълкуването на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85, ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Република България и съотношенията, в които те се намират, се налага поради следното:

По своята правна природа ВИТС е нов вид международен договор. Той обективира развитието на европейския интеграционен процес в неговите международноправни измерения. Ясното определяне на съдържанието на относимите към това споразумение конституционни разпоредби има важно значение както за националната правна система, така и за изпълнението на конституционно предвидения ангажимент на Република България по чл. 4, ал. 3 да участва в изграждането и развитието на ЕС.

Всеобхватното икономическо и търговско споразумение засяга практически всички сфери на обществения живот. Поради това се считам за задължен да упражня конституционното си правомощие да сезирам Конституционния съд като пазител на върховенството на Конституцията. Това е в унисон с установената практика да бъде питан Конституционният съд по ключово важни за държавата международни договори, както това бе сторено преди присъединяването на Република България към НАТО и към ЕС.

Необходимостта и правният интерес за тълкуване на посочените конституционни разпоредби и съотношението, в което те се намират, са обусловени и от обстоятелството, че в бъдеще между ЕС и държавите членки, от една страна, и трети държави, от друга, могат да бъдат сключвани споразумения, които имат аналогична правна природа като ВИТС. Поради това считам, че разкриването на точния смисъл на съотношението, в което попадат релевантните конституционни разпоредби по повод смесените споразумения, ще допринесе за решаването на важен конституционен въпрос, пред който България ще се изправя многократно.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията се нуждае от тълкуване във връзка с приложимостта ѝ спрямо смесените споразумения. Практика при смесените споразумения е части от тях, които са в изключителната компетентност на ЕС съгласно Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС), да започнат да се прилагат временно преди приключването на ратификационния процес в държавите членки. Този подход е възприет и при ВИТС. Конституционният съд¹ е обсъдил принципната конституционносъобразност на юридическите актове, които ще действат по

¹ Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г.

отношение на Република България и ще се прилагат в страната след приемането ѝ в ЕС, но проблематиката за споразуменията, сключени от ЕС в рамките на изключителната му или споделената с държавите членки компетентност, не е разглеждана. Това поставя въпросите какви са конституционните условия за временното прилагане на споразуменията от смесен характер и от кой момент те стават част от вътрешното право на страната и имат предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи. Необходимостта от тълкуване на чл. 5, ал. 4 във връзка с чл. 4, ал. 3 от Конституцията произтича и от обстоятелството, че при формирането на практиката на Конституционния съд втората разпоредба (приета през 2005 г.) не е била част от Основния закон. В контекста на временното прилагане, предвидено в смесените споразумения в рамките на ЕС и интегрирането им във вътрешния правен порядък, резонно е питането доколко заложените в Конституцията приоритети – България да участва в изграждането и развитието на ЕС (чл. 4, ал. 3) са основания за отклоняване от установените в чл. 5, ал. 4 условия.

Разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията е част от конституционните промени, предхождащи присъединяването на Република България към ЕС². Мотивите към законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията, както и обсъжданията в пленарна зала, оставят впечатлението, че посочената разпоредба визира единствено договора за присъединяване на Република България към ЕС. Това поставя въпроса относно приложимостта ѝ спрямо смесените споразумения. Съдържанието на тази разпоредба се нуждае от задължително тълкуване и относно правомощията, които могат да се предоставят при сключването на такива споразумения. Изразът „произтичащи от тази Конституция“ дава възможност за различни тълкувания както по отношение на органите, чиито правомощия се предоставят, така и по отношение на техния характер, доколкото не всички правомощия на предвидените в Конституцията органи са определени в нея. Яснота е необходима и относно адресатите на предоставяните правомощия. Възниква въпросът може ли със смесени споразумения на създадени с тях институции да се предоставят правомощия, произтичащи от Конституцията. Такъв е случаят със Съвместния комитет по ВИС (чл. 26.1.1), който се състои само от представители на Европейския съюз и представители на Канада (чл. 26.1.1). Неговата компетентност обхваща всички въпроси, касаещи търговията и инвестициите, както и изпълнението и прилагането на ВИС (чл. 26.1.3), включително постигане на съгласие по изменения на споразумението (чл. 26.1.5, б. „в“) и приемане на задължителни тълкувания на неговите разпоредби (чл. 26.1.5, б. „д“). Страните по споразумението (ЕС, държавите членки на ЕС и Канада) са длъжни да изпълняват взетите от Съвместния комитет решения (чл. 26.3.2).

² Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, (обн. ДВ., бр. 18 от 2005 г.)

Закрилата на инвестициите (чл. 19, ал. 3) и прилагането на политика, която да осигурява балансирано развитие на отделните райони (чл. 20), са положения, установени на конституционно ниво. Съгласно чл. 19, ал. 2 от Конституцията законът създава и гарантира на всички граждани и юридически лица еднакви правни условия за стопанска дейност. Всеобхватното икономическо и търговско споразумение въвежда широко определение за „инвестиции“ (чл. 8.1), като задължава страните по него за равно третиране на инвеститорите и техните инвестиции, независимо от коя страна на споразумението са. Задължението обхваща установяването, придобиването, разширяването, ръководството, експлоатацията, управлението, поддържането, използването, владенето и продажбата или разпореждането с техните инвестиции (чл. 8.6). Тези разпоредби на ВИС са в унисон с разбирането на чл. 19, ал. 2 от Конституцията, но пораждаат въпроса за възможността на държавата да изпълни задълженията си за осигуряване на балансирано развитие на отделните райони съгласно чл. 20 от Конституцията. В този смисъл е необходимо тълкуване представлява ли чл. 20 от Конституцията и евентуално при какви условия е допустимо и съразмерно отклонение от принципа по чл. 19, ал. 2 с оглед балансираното развитие на отделните райони. Считаю, че тълкуването на тези разпоредби е необходимо, за да бъде изяснена връзката между тях и да бъдат очертани критерии за съразмерност, при които са допустими отклонения от принципа на чл. 19, ал. 2, включително при прилагане на смесени споразумения, придобили предимство съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

Точното изясняване на смисъла на посочените по-горе конституционни разпоредби предполага изследването и на съотношенията между тях. Както в теорията, така и в практиката се приема, че Конституционният съд може да тълкува не само отделни конституционни разпоредби или части от тях, но и да тълкува Конституцията като нормен комплекс, включително да изяснява съотношения между конституционни разпоредби и да решава въпроси на приоритет и съразмерност при прилагането им. За настоящото тълкувателно искане въпросът за съотношенията между посочените конституционни разпоредби е изключително важен. Това е така, защото става дума за точно определяне на обхвата на конституционните текстове, чието тълкуване се иска. Всички те са приложими към смесените международни договори, сключени от ЕС и държавите членки, от една страна, и трети държави, от друга. Без яснота в съотношенията им не може да се определи обхватът на тяхното действие като приложимо право. Това обосновава искането за тълкуване и на съотношенията, което е в съответствие с изключителната компетентност на Конституционния съд при упражняване на правомощието му по чл. 149, ал. 1, т. 1.

В заключение искам да изразя разбирането, че настоящото тълкуване се иска по **принципи, общовалидни, надхвърлящи конкретното смесено споразумение съображения и доводи**. Целта е очертаването на обхвата на посочените конституционни норми към усложнени международни договорни видове, някои от които са финализирани, а други са в процедура за бъдещо сключване. Тълкуването ще допринесе България да се утвърди като ясен и предвидим партньор в сферата на международното право.

Чрез исканото тълкуване ще се предотвратят спорове и колизии между компетентни държавни органи, които в пряката си дейност се занимават с въпроси, относими към прилагането на тълкуваните конституционни разпоредби, в частност при осъществяване на дейност по сключване и изпълнение на международни договори. Ще се постигне и друга конституционно значима цел - гражданите на България да имат яснота относно естеството на смесените споразумения и относно това как техните параметри и прилагане се вписват в установения, но развиващ се български конституционен модел.

Считам, че всичко, изложено дотук, обосновава **правния интерес** от направеното искане.

2. Съобразно постоянната практика на Конституционния съд излагам разбирането си за съдържанието на разпоредбите от Конституцията на Република България, чието задължително тълкуване се иска и взаимното им съотнасяне по повод смесените споразумения:

По разпоредбата на чл. 5, ал. 4 във връзка с чл. 4, ал. 3 от Конституцията

Непосредственото включване на международните договори като съставна част от вътрешното право на Република България и придобитото предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи, имат своето конституционно основание в разпоредбата на чл. 5, ал. 4. Следва да бъде споделена конституционната практика, че разпоредбата обхваща всички международни споразумения с участие на Република България, независимо от тяхната форма и наименование³, включително и за актовете на първичното право на Европейския съюз, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи и техните компетенции⁴. В този смисъл, за да бъдат инкорпорирани във вътрешното право с предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи, смесените споразумения следва да бъдат ратифицирани по конституционен ред и обнародвани. Временното прилагане е допустимо само в частта от смесените споразумения, отнасяща се до въпроси, които съгласно

³ Решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к. д. № 6 от 1992 г.

⁴ Решение № 3 от 5 юли 2004 г. по к. д. № 3 от 2004 г.

ДФЕС са от изключителната компетентност на ЕС. По тези въпроси действието на смесените споразумения зависи изцяло от волята, изразена от институциите на ЕС. Тази специфика при прилагането на смесените споразумения произтича и от чл. 4, ал. 3 от Конституцията, която предвижда участието на Република България в изграждането и развитието на ЕС. Макар и различен, този приоритет не следва да бъде противопоставян на принципите и нормите на международното право, които са основа на външната политика на Република България (чл. 24, ал. 1 от Конституцията). Ратификацията на смесените споразумения в Република България е необходима, предвид включването в тях на въпроси от споделената или националната компетентност, за които не може да има временно прилагане. В тяхната цялост смесените споразумения стават част от вътрешното право на Република България и имат приоритет пред вътрешното законодателство след изпълнение на всички условия, предвидени в чл. 5, ал. 4 от Основния закон.

По разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията

Правилото, че Народното събрание ратифицира международни договори, които предоставят на ЕС правомощия, произтичащи от тази Конституция, е с многократно действие. То се прилага не само за Договора за присъединяване към ЕС, но и във всички други случаи, в които международен договор предвижда предоставяне на такива правомощия. Аргумент за това дава разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, която предвижда участието на Република България не само в изграждането, но и в развитието на ЕС. Общата правна рамка за изграждането и развитието на ЕС е установена в учредителните договори, но те обективно няма как да съдържат всички хипотези, които ще възникнат в хода на неговото съществуване. Доколкото интеграционните процеси са неограничени във времето, непрекъснато развиващи се, българската Конституция трябва да има механизми, които да я направят адекватна на непрестанно променящия се ЕС. В този смисъл т. 9 на чл. 85, ал. 1 от Конституцията следва да се разбира като конкретно правило, чрез което се осъществява участието на Република България в интеграционните процеси и е приложима и по отношение на други международни договори, разпоредбите на които предвиждат предоставяне на правомощия на ЕС.

Понятието „правомощия“, употребено в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията, включва както правомощията, предвидени изрично в Основния закон, така и правомощията, произтичащи от конституционно отредения статус на органа, но развити в законодателството. Този извод се подкрепя от обстоятелството, че в цитираната разпоредба е използван терминът „произтичащи“, а не „определени“. Например съобразно правомощието на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 от Конституцията да осъществява външната политика на страната, Законът за международните договори на

Република България определя като негова изключителна компетентност да одобрява проектите за международни договори или за техните изменения. Когато международен договор предвижда специален орган, без осигурено представителство на Република България, да взема решения, които заместват това правомощие на Министерския съвет, несъмнено е налице предоставяне на правомощия. В случая с ВИТС Съвместният комитет има компетентност да приема решения за изменения на споразумението, които са задължителни за страните по него. Предвид това при ратифицирането на такова изменение Народното събрание ще действа в условията на обвързана компетентност да потвърди вече извършени актове или действия от друг, а не от националния орган, чиито правомощия произтичат от Конституцията. Поради това разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията следва да е приложима и когато България е страна наред с ЕС и другите държави членки по международни договори, които предвиждат създаване на органи без пряко осигурено национално представителство и с компетентност, която включва правомощия, произтичащи от Конституцията. В тези случаи, поради допълнителен трансфер на национален суверенитет, подобни споразумения би следвало да се ратифицират при условията на чл. 85, ал. 2 от Конституцията.

По разпоредбите на чл. 19, ал. 2 и чл. 20 във връзка с чл. 5, ал. 4 от Конституцията

В практиката на Конституционния съд по тълкуването на чл. 19, ал. 2⁵ се приема, че разпоредбата няма абсолютен характер и е допустимо в името на висши ценности от конституционен порядък да се отстъпи от нея, като не се изключва държавното регулиране и контрол върху стопанската дейност. Успоредно с това следва да се отчита, че макар свободната стопанска инициатива да е основа на икономиката, тя може да бъде ограничавана в името на особено важни интереси на гражданите и обществото.

Намирам, че чл. 20 допуска съразмерни изключения от принципа, установен в чл. 19, ал. 2 с оглед на определена цел – балансирано развитие на отделните райони в страната. Такива ограничения са конституционно допустими и при международни договори в условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. В този смисъл смесени споразумения, които изискват еднакво третиране, не са пречка държавата да прилага различен подход съобразно чл. 20 от Конституцията. Това трябва да става при спазване на критерии за пропорционалност, които са функция на суверенитета, сигурността и независимостта на страната и нейната териториална цялост; опазването и възпроизводството на околната среда, поддържането и разнообразието на живата природа и разумното използване на природните богатства и ресурсите

⁵ Решения на Конституционния съд № 6 от 1997 г., № 14 от 1998 г., № 30 от 1998 г., № 9 от 1999 г., № 2 от 2000 г., № 5 от 2002 г., № 7 от 2003 г., № 3 от 2006 г.

на страната; особената закрила на земята; защитата на българския език и на националното историческо и културно наследство. При прилагането на посочените критерии е допустимо различно третиране на инвеститорите и инвестициите чрез финансова, кредитна и инвестиционна политика.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Поради гореизложеното, моля да постановите решение, с което да дадете задължително тълкуване на разпоредбите на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3, чл. 85 ал. 1, т. 9, чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията на Република България и съотношенията, в които те се намират по повод на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение /ВИТС/ и други международни договори със сходен характер.

**РУМЕН РАДЕВ
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**