



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 4

София 16 април 2002 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Христо Данов

Членове: Димитър Гочев

Тодор Тодоров

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 16 април 2002 г. конституционно дело № 6/2002 г., докладвано от съдията Тодор Тодоров.

Делото е образувано на 22 март 2002 г. по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание. В него се поддържа, че е противоконституционен Законът за ратифициране на Договора за пласиране между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юрп Лимитид и Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид, на Договора за фискално агентство между Република България и Джей Пи Морган Чейс Банк и други и на Договора за дилър мениджъри между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юрп Лимитид и Саломон

Брадърс Интернешънъл Лимитид - обнародван в ДВ, бр. 28 от 19 март 2002 г. Трите Договора са обнародвани в ДВ, бр. 37 от 2002 г. Понататък в текста при цитиране на договорите страните ще бъдат изпускани за краткост.

Подателите на искането посочват на първо място, че Договора за пласиране е "нов държавен заем" и не е спазено изискването за предварително съгласие за такъв заем по чл. 84, т. 9 от Конституцията. Това изискване според тях е императивно, а последващата ратификация по чл. 85, т. 4 "не може да санира липсващото предварително съгласие". Второто оплакване е затова, че трите договора "имат толкова неопределен предмет, че ратификацията е безпредметна".

Не се оспорва допустимостта на акта на ратификация в конкретния случай, нито неговата валидност от гледна точка на форма или на редовността на процедурата по гласуването му. Доколкото искането съдържа мотиви, те без изключение се отнасят до Договорите, предмет на ратификацията. Конкретно се поставя въпросът за правната квалификация на Договора за пласиране (т. 1 от искането) и твърдяната в тази връзка необходимост от предварително съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията и за неясноти в Договорите, отнасящи се към техния предмет (т. 3 от искането). Привидно се оспорва законът за ратификация, но по същество се спори върху ратифицираните Договори с цивилистични аргументи.

За да допусне искането до разглеждане по същество, съдът на първо място трябва да установи дали е компетентен да се произнесе по процесните Договори, дали и доколко тези договори влизат в кръга на контролираните от него актове. Поставянето на този въпрос е неизбежно. Ако съдът приеме, че е компетентен да провери изложените в искането твърдения относно *гражданскоправната квалификация* (договор за заем и обвързаното с него изискване за съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията) или *предмета* (неопределен или определим) на

Договорите, във фазата по същество той трябва да *тълкува* Договорите в рамките на определено право. Практическите въпроси са два: компетентен ли е Конституционният съд да тълкува процесните Договори; кое е правото, приложимо към тълкуване на договорите?

Конституционният съд за да се произнесе взе предвид следното:

I. За гражданскоправната природа на Договорите

1. Договорите, които са предмет на закона за ратификация, са сключени между *чуждестранни частноправни субекти* от една страна и Република България от друга страна. Частноправният характер на Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юрп Лимитид, Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид и Джей Пи Морган Чейс Банк е очевиден и по това не се спори. Това личи както от самото наименование на субектите, които са добре известни, така и от техния предмет на дейност.

2. Република България от своя страна участва в трите договора като *гражданскоправен субект*. Както е известно, всяка държава освен че е субект на международното право е и субект на национално право – на своя собствен правен ред и на правните системи на други държави, доколкото последните ѝ признават това качество. В това свое качество България е равнопоставена страна с насрещните страни по договори, придобива права и поема задължения, включително и частноправни по своя характер.

3. Волеизявлението на Република България, изразено в закона за ратификация на трите договора, няма властнически характер. То не е извършено от страната в качеството ѝ на субект на власт (*jure imperii*), а в качеството ѝ на гражданскоправен субект (*jure gestionis*). Впрочем изрична декларация в този смисъл е включена в чл. 5.13 от Договора за пласиране, според който "Сключването на този

Договор...представляват гражданскоправни действия, а не актове на упражняване на държавна власт".

4. В практиката и теорията с оглед на субектите и съдържанието им въпросните договори се определят единодушно като *сделки* (контракти) на частното право (*Contrats d'Etat, State contracts*). Те се различават съществено от международните договори (*traites internationales, international treaties*), които се сключват между субекти на международното публично право (държави и/или междуправителствени организации и институции, както и групи и организации с учредена международна правосубектност) и по своето съдържание по правило са източници на международното право. Това различие е безспорно възприето и се подчертава в съвременната правна теория както в България, така и в чужбина (виж например *Тодоров, Т., Гражданската отговорност на държавата в българското международно частно право, ГСУ, том 77, 1987, кн. 1, с. 172 – 218, Mayer, P., Droit international prive, ed. Montchrestien, Paris, 1994, p. 465-467, G. van Hecke, Contracts Between States and Foreign Private Law Persons, in: R. Bernhardt /ed./, Encyclopedia of Public International Law, Volume I /1992/, p. 815, също и Combacau, J., Sur, S., Droit international public, ed. Montchrestien, Paris, 1996, p. 313-314*). В българското право двете категории договори се смесват поради липсата на отделни думи за тях, но това не означава че правоприлагащите органи не отчитат различната им правна природа. Впрочем качеството на сделка (облигационен заем) на Договора за пласиране се поддържа в самото искане.

5. Трите договора, сключени между България, действаща в нейната гражданска правосубектност от една страна и чуждестранни частноправни (физически и/или юридически) лица от друга страна са подчинени на правилата на международното частно право. Без правно значение за този извод е обстоятелството доколко емитирането на Глобални облигации по Договора за пласиране и свързаните с него

Договор за фискално агентство и Договор за дилър мениджъри уреждат поемането на нов дълг или замяна на вече съществуващ дълг. По този въпрос също не се спори в съвременното право не само за случаите, когато държавата е заемател, но дори за договорите по които тя е заемотател (изрично така *H.-E. Folz, State Debts, in: R. Bernhardt /ed./, Encyclopedia of Public International Law, Volume IV /2000/, p. 608*).

6. На първо място, това се отнася до *приложимото право* към трите договора. Те са изключени от приложното поле на международното право - правото на международните договори (Виенската конвенция за правото на договорите, ДВ, бр. 87 от 1987 г.) и по изричната воля на страните по тях са подчинени на едно чуждо за България *национално* право - правото на щата Ню Йорк (чл. 17.1. от Договора за пласиране; чл. 17 01 от Договора за фискално агентство и чл. 21 от Договора за дилър мениджъри).

Избраното чуждо право изрично се прилага и за *тълкуване* на Договорите. Следователно по него ще се преценява както гражданскоправната квалификация (дали например Договорът за пласиране е договор за заем), така и предметът (дали е определен или според приложимото право е достатъчно да бъде определен към един последващ момент и пр.). Доколкото Конституционният съд поначало проверява само *конституционността* на контролираните от него актове, то очевидно прилагането на чуждо гражданско (търговско) право е извън неговата компетентност.

Изборът на приложимо право в случая е направен в съответствие с постоянната съдебна практика в съвременното международно частно право – например държавните заеми на чужди правителства на Ню Йоркския финансов пазар се подчиняват на правото на Ню Йорк (виж например съдебната практика за заеми на Англия, Австрия, Германия, Швеция, Норвегия в *G. van Hecke, op.cit.*). Свободата на избор на приложимо право към този вид договори е универсално призната (така

и резолюция на Института по международно право – AnnIDI, Vol. 58 II /1979/ р. 193). Този принцип е приет изрично и в българското право (виж например чл. 605, ал. 1 от Търговския закон) и е частен случай на по-общия конституционен принцип на свобода на договарянето.

7. На второ място това се отнася до *международната подсъдност*. В трите договора Република България се е отказала от юрисдикцията си върху договорите. Българските съдилища не са компетентни да разглеждат правни спорове по Договорите. България като гражданскоправен субект на собственото си право е упражнила правото си по чл. 9, ал. 3 ГПК и е признала юрисдикцията на чужд съд (съответно чл. 17.2; чл. 17 02 и чл. 13). Последният например е компетентен по "всякакви... спорове, произтичащи от или във връзка с настоящия Договор" (за пласиране). Доколкото в правото не е известен начин, по който тълкуването на Договорите може да бъде изключено от тази формула, то очевидно тя отрича компетентността на български съд.

8. Не е необходимо привеждането на допълнителни аргументи относно клаузите за *отказ от имунитет, признаването и изпълняването* на чуждестранни съдебни решения и предвидените *арбитражни* клаузи препращащи към *правилата на UNCITRAL* в Договорите, за да се направи категоричното заключение, че те не са международни договори, сключени между субекти на международното публично право и не са подчинени на правото на международните договори.

II. За липсата на съгласие по чл. 84, т. 9

1. В случая твърдението за липса на съгласие по смисъла на чл. 84, т. 9 от Конституцията може да бъде обсъждано по същество само при положителен отговор на преюдициалния въпрос за

гражданскоправната квалификация на Договора за пласиране като договор за заем. Впрочем в този контекст е и оплакването на вносителите. Доколкото Конституционният съд не е компетентен да се произнесе за гражданскоправната квалификация на Договорите въз основа на чуждо национално право, то въпросът за съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията по това дело е безпредметен.

Независимо от това, съдът смята за необходимо да отбележи следното. Конституционната норма на чл. 84, т.9 не ограничава законодателя относно формата и параметрите на необходимото съгласие. По *форма* това съгласие може да бъде изразено както с решение на Народното събрание, така и с акт от по-висша степен (закон); по *съдържание* то може да се отнася както за конкретен договор, определен чрез своите основни елементи, така и за няколко договора в рамките на абсолютно или относително определени граници. Съгласно § 13 от Допълнителните разпоредби на Закона за държавния бюджет за 2002 г. (ДВ, бр. 111 от 2002 г.), "За оптимизиране обслужването на държавния дълг Министерският съвет може да емитира нов дълг за обратно изкупуване на вътрешни и външни задължения на страната, при условие че не се увеличава държавният дълг към края на годината". Тази законова норма не само съдържа предварително изразено "съгласие за сключване на договори за държавни заеми" в рамките на текущата бюджетна година, но и посочва целта на тези договори и основното условие на което трябва да отговарят. При наличието на такова изрично законово овластяване е абсурдно да се изисква за всяка конкретна сделка отделно, допълнително съгласие. Практически, при съвременната динамика на международните финансови отношения, това би означавало да се парализира обслужването на държавния дълг.

2. Наред с казаното дотук, евентуалната липса на съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията е без правно значение за ратификационния

закон. Двете конституционни разпоредби (чл. 84, т. 9 и 85, т. 4) имат *различен предмет*. Първата от тях урежда *общи* правомощия на парламента; втората урежда *специалната* компетентност на парламента за ратифициране и денонсиране на международните договори. Двете компетенции са независими една от друга. Така например, съгласие за сключване на договори за държавен заем по чл. 84, т. 9 от Конституцията ще е необходимо и когато заемът е вътрешен и ратификация не е необходима.

3. Следователно дори твърдяната гражданскоправна квалификация на Договора за пласиране да се приеме като безспорна, парламентът може да ратифицира такъв договор и без да е налице предварително съгласие за сключването му. Основното значение на понятието "ратификация" в правото е именно "потвърждаване, приемане на вече извършени актове или действия" (от латински *ratum facere* през средновековен латински *ratificare*). Няма основание да се мисли, че нормата на чл. 85 от Конституцията е лишена от това основно значение на потвърждаване, приемане от висшия законодателен орган на предходни действия на държавни органи по сключване на процесните Договори.

Ето защо, съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията не е елемент от закона за ратификация, нито е предварително условие за него. Законът за ратификация е самостоятелен, независим от упоменатото съгласие акт на парламента. Той не съдържа съставни елементи извън конституционно установената процедура – гласуване на закон по чл. 88, ал. 1 от Конституцията.

4. За разлика от закона за ратификация, съгласието по чл. 84, т. 9 поначало се дава с решение. Това решение е акт, който се приема по облекчена процедура (чл. 88, ал. 2 от Конституцията), не е подчинено на евентуално президентско вето (чл. 101 от Конституцията) и безспорно е с по-нисък ранг от закона. Конституцията не съдържа

никакви основания въз основа на които може да се допусне, че упражняването на суверенната законодателна воля при приемането на закон може да бъде ограничено от липсата или нередовността на актове от по-ниска степен, дори когато са взети от същия орган. Законът е върховен израз на законодателната власт на парламента и упражняването на тази власт не е зависимо от други, предхождащи приемането му актове. Ето защо съдът приема, че доколкото предмет на делото е закон за ратификация, оплаквания за нередовност на други актове, извън самия закон, са неотнесими към неговата противоконституционност.

III. За обхвата на конституционния контрол

1. В своята практика Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по въпроса дали проверката на закона за ратификация обхваща и международните договори, предмет на този акт. Следва да се има предвид, че практиката на съда до този момент се отнася само до *междудържавни* договори, предмет на международното публично право. В този контекст е изводът, който съдът прави в решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к.д. № 8/99 г. (ДВ, бр. 57 от 1999 г.): "Ето защо Конституционният съд приема, че искането обхваща не само ратификационния акт, но и международните договори, предмет на този акт, и че следва да се произнесе и по оплакванията, отнасящи се до тези договори".

2. Този извод обаче има чисто декларативно значение и би бил лишен от смисъл извън контекста на обстоятелствата при които е направен и на аргументите, които го обосновават. В следващите три изречения се съдържат носещите, основните мотиви, основният принцип (*ratio decidendi*) на цитираното решение без които то не може да бъде разбрано. Те гласят: "Този извод се налага и от разпоредбата на

чл. 5, ал. 4 от Конституцията, съгласно която международните договори, надлежно ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Следователно те могат да имат положението и силата на закон. И както всички закони в страната, така и ратифицираните международни договори би следвало да подлежат на контрол за конституционност съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията". Съдът застава на позицията, че не могат да бъдат търпани в българското право въведени с международния договор противоконституционни *норми*. Преценката на такива норми и установяването на евентуалната им противоконституционност е от компетентността на Конституционния съд.

3. Тази позиция на съда в цитираното решение и изричното позоваване на чл. 5, ал. 4 от Конституцията са в пряка връзка с определението на понятието "международни договори", което съдът възприема в тълкувателно решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к.д. 6/92 г. (ДВ, бр. 56 от 1992 г.). Според това решение "Международните договори по своя характер представляват двустранни и многостранни международни споразумения, сключени между държави с участие на Република България и регулирани от международното право...".

Съдът не смята за необходимо по това дело да навлиза в нов прочит на чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Тук е достатъчно да се отбележи, че процесните Договори не се обхващат от определението. Както беше посочено, те не са "сключени между държави" и не са "регулирани от международното право". Трите Договора (контракта) 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.

4. Ето защо, законът за ратификация на процесните Договори не инкорпорира правни норми, а е само квалифицирана, конституционно установена форма на съгласие за придобиване на права и поемане на задължения с частноправен характер. Често изискването за ратификация се поставя от чуждестранните правни субекти, които смятат че по този начин стабилизират договора срещу последващи изменения в законодателството на държавата съдоговорител (ратификацията играе ролята на стабилизираща клауза). Доколкото формално това съгласие се изразява със закон, този закон по силата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията подлежи на проверка от Конституционния съд за спазване на конституционните процедури. Проверката се прави само за собствени на закона пороци и не обхваща процесните Договори. Всички спорове във връзка с тези Договори са подсъдни на компетентните граждански съдилища в съответствие с приложимото право и не са предмет на конституционното правосъдие.

Въз основа на изложеното и доколкото оплакванията в искането не се отнасят до собствени на закона за ратификация пороци, 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 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на

Закона за ратифициране на Договора за пласиране между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юръп Лимитид и Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид, на Договора за фискално агентство между Република България и Джей Пи Морган Чейс Банк и други и на Договора за дилър мениджъри между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юръп Лимитид и Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид - обнародван в ДВ, бр. 28 от 19 март 2002 г.

Прекратява производството по к.д. № 6 от 2002 г.

Искането заедно с това определение да се върне на подателя.

Председател:

Христо Данов