

при участието на секретар-протоколита Кристина Енчева разгледа в закрито заседание на 17 април 2018 г. конституционно дело № 7/2017 г., докладвано от съдията Мариана Карагьозова-Финкова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България.

Делото е образувано на 18.07.2017 г. по искане на президента на Република България за даване на задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4; чл. 4, ал. 3; чл. 85, ал. 1, т. 9; чл. 19, ал. 2 и чл. 20 от Конституцията в очертан от вносителя контекст и поставени конкретни тълкувателните питання.

След уточнение от вносителя (направено с писмо от 4.08.2017 г.) по искане на съдията-докладчик петитумът на искането гласи, както следва:

„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 относно смесени международни договори на ЕС, какъвто е ВИТС, 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 „правомоция, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията – само до правомоция, предвидени в Конституцията, или като правомоция, 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?“

На заседание, проведено на 31 октомври 2017 г., Конституционният съд с определение по допустимост е приел да разгледа по същество искането на президента за задължително тълкуване в частта на тълкувателните питання по т. 1 – 3 и е отклонил искането в частта на тълкувателните питання по т. 4.

Искането на президента, така както е допуснато от Конституционния съд, е за задължително тълкуване на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията относно смесените споразумения, каквото е Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Европейския съюз и държавите членки, от една страна, и Канада, от друга страна (наричано за краткост по-нататък ВИТС, известно като СЕТА – Comprehensive Economic and Trade Agreement), свързано с посочените по-горе тълкувателни въпроси.

Искането е организирано в две части. В първата са очертани конституционноправните проблеми, които според вносителя поставя сключването на смесени (търговски) споразумения от „ново поколение“ за страната като държава членка на Европейския съюз (ЕС или Съюза). Втората част съдържа разбирането на вносителя за съдържанието на конституционните разпоредби, чието тълкуване се иска, и подкрепящите го доводи. Приема се, че смесените споразумения се инкорпорират в

правния мир на страната и придобиват предимство пред националното право, така както всички международни договори с участието на Република България след изпълнението на условията в чл. 5, ал. 4 от Основния закон. Правното разрешение относно временното прилагане на смесените споразумения се свързва в искането с чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Относно разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 със съответните подкрепящи доводи, основани на изразеното от вносителя схващане за „правомощия, произтичащи от тази Конституция“ в цитираната разпоредба, се поддържа, че „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.“ Направен е извод, че в тези случаи трябва да се прилага процедурата по чл. 85, ал. 2 от Конституцията.

От поканените институции становища са представени от Министерския съвет, министъра на правосъдието, министъра на външните работи и Висшия адвокатски съвет.

Министерският съвет счита, че искането е недопустимо, но заема позиция по поставените тълкувателни питання със съответните доводи по същество. Концептуалната рамка на изложените съображения по тълкуването на посочените в искането конституционни текстове е правото на ЕС с присъщите му основополагащи принципи, така както са изведени в юриспруденцията на Съда на Съюза. Министерският съвет се позовава и на трайната парламентарна практика, видно от която досега чл. 85, ал. 1, т. 9 от КРБ не е намирал приложение в процеса на ратификация на международни смесени споразумения и е отчетена волята на конституционния законодател при приемането на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията.

Министърът на правосъдието приема, че ВИТС вече произвежда пряко действие като съставна част от правото на ЕС и на основание разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Същата се определя като гарант на конституционно равнище за участието на България в непрестанно развиващия се интеграционен процес. Изразено е виждането, че в конкретния случай с ВИТС не се прехвърлят нови правомощия на институциите на ЕС извън тези, с които Съюзът вече разполага в рамките на първичното право. Оттам и ратификацията на ВИТС не попада в приложното поле на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията.

Министърът на външните работи изяснява подробно правната природа на смесените

споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки, и на тази плоскост разполага отговорите на поставените тълкувателни въпроси. Подчертава, че чл. 5, ал. 4 от Конституцията не намира приложение към смесените споразумения в частта, в която попадат в обхвата на предоставена компетентност на ЕС. Приема, че за разпоредбите от смесените споразумения, които са от компетентността на отделните държави и които са в колизия с вътрешното законодателство, чл. 5, ал. 4 от Конституцията има значение на „темпорален ограничител на временното им прилагане, доколкото последното преустановява своето действие с изпълнението на фактическия състав, регламентиран в тази конституционна норма“.

Висшият адвокатски съвет обосновава отговора относно приложимостта на чл. 5, ал. 4 към смесените споразумения в контекста на разбирането за природата на първичното право на Съюза, от където се черпят доводи и за останалите тълкувателни питання. Характерът на „смесеността“ на споразуменията се свързва с естеството на компетентността на ЕС. Отделено е по-специално внимание на позицията на Съда на ЕС в Становище 2/15 от 16 май 2017 г. за изключителната компетентност на Съюза по повод споразумението за свободна търговия с Република Сингапур, сходно с ВИТС.

От неправителствените организации становище е представено от сдружение „Българска асоциация по европейско право“. Отправна точка при формиране на позицията на „Българска асоциация по европейско право“ по поставените тълкувателни питання е специфичната природа на Учредителните договори. Поддържа се, с позоваване на релевантната практика на Съда на ЕС, че международни договори, попадащи в изключителната компетентност на Съюза, както и смесените споразумения, са неразделна част от правото на Съюза и обвързват институциите на ЕС и държавите членки. Поддържа се, че разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е неприложима към временното прилагане на смесените споразумения, каквото е ВИТС, а като основание за ратификацията на частта от същото, в компетентност на държавата, се приема чл. 85, ал. 1, т. 8.

Писмено правно мнение са изразили проф. д-р Снежана Начева, проф. д-р Жасмин Попова и проф. д-р Николай Натов.

В правното мнение на проф. д-р С. Начева се отчита значимостта на направеното питане за формиране на конституционносъобразна практика у нас при тенденцията за увеличаване на броя на смесените споразумения. Приема се, че напрежението между чл. 5, ал. 4 и чл. 4, ал. 3 от Конституцията идва от влиянието, което оказва върху тях

достигнатата степен на „union-изацията на ЕС“ с Договора за ЕС (ДЕС) и Договора за функциониране на ЕС (ДФЕС) от 2009 г. Изяснява се смисълът и съдържанието на израза „правомощия, произтичащи от тази Конституция“, употребен в чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията.

Макар и да поддържа недопустимост на искането, проф. д-р Ж. Попова изразява позицията си по съществуващите на тълкувателни въпроси, като привежда съответните доводи. Поддържа се, че смесените споразумения стават част от правото на ЕС с произтичащите от това последици за държавите членки след приключване на националните процедури за тяхното влизане в сила. Направен е изводът, че смесените международни договори, какъвто е ВИТС, изобщо не попадат в обхвата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и е даден отрицателен отговор на въпроса по т. 2 от питането. Отчитайки естеството на първичното право на ЕС, и, от друга страна, че смесените споразумения, какъвто е ВИТС, са средство за осъществяване на предоставена на Съюза компетентност, авторът на правното мнение отговаря отрицателно и на въпроса по т. 3.1 от искането.

Проф. д-р Н. Натов приема, че чл. 5, ал. 4 е приложимият конституционен текст, за да станат смесените споразумения част от националния правен ред, включително и при временното им прилагане. Приема, че чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията следва да се приложи към международни договори, които са сключени от Съюза, обвързват неговите институции и държавите членки и предоставят на Съюза правомощия, които у нас произтичат от Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите и съображенията за тълкуване на чл. 5, ал. 4, чл. 4, ал. 3 и чл. 85, ал. 1, т. 9 във връзка с въпросите по т. 1 – 3 от искането на президента на Република България и изразените становища от институциите, Българската асоциация по европейско право и представените по делото писмени правни мнения, за да се произнесе, взе предвид следното:

Разглеждани в тяхното единство, приведените доводи за необходимостта от тълкуването, тълкувателните въпроси и поддържаното от вносителя разбиране за смисъла на указаните конституционни разпоредби са ясен ориентир за контекста, в който се иска да бъде направено тълкуването: тълкуването се свързва със смесените търговски споразумения като категория споразумения и посочването на ВИТС между ЕС и държавите членки, от една страна, и Канада, от друга страна, е ориентир за такива със сходна правна природа, следващи модела на ВИТС. Идентификацията на

ВИТС в искането чрез датата на подписване (30.10.2016 г.) и страните по него не оставя съмнение, че става дума за международни споразумения, които са вид подходящи мерки за провеждане на външната (търговска) дейност на ЕС, сключвани съобразно ценностите, целите и принципите, правилата за разпределение на компетентността в ЕС, и по ред, предписани от ДЕС и ДФЕС (Договорите). В настоящия случай се имат предвид международни търговски споразумения по ДФЕС, сключвани не само от ЕС, а от Съюза съвместно с държавите членки като едната от съдоговарящите страни; тълкуването е поискано с оглед на очертаването на конституционния ред за въвеждане на посочената категория смесени споразумения в националната правна система, включително и във връзка с временното им прилагане.

Предвид този контекст на искането Конституционният съд намира за уместно най-напред да направи някои уточнения, които са от значение за по-нататъшните разсъждения по предмета на делото. Доколкото вносителят реферира към смесените търговски споразумения (договори) по ДФЕС, отношение към поисканото тълкуване имат въпросите относно отличителните характеристики на общата търговска политика и „новото поколение“ търговски споразумения, според Договора от Лисабон, правната природа на смесените споразумения, тяхното временно прилагане, статусът им в правния ред на Съюза, както и относно компетентността на ЕС да сключва международни споразумения от този вид. Уточненията се основават на разпоредбите на Учредителните договори и практиката на Съда на ЕС (СЕС) в очертаната материя, които обвързват държавите членки. Конституционният съд се позовава на тези и други източници на правото на Съюза в рамките на необходимото за произнасянето по настоящото дело.

I. Относно „новото поколение“ търговски споразумения след Договора от Лисабон

Общата търговска политика (ОТП) от самото начало на европейската интеграция и до днес е най-значимата област на външните отношения на ЕС в практически план. Договорът от Лисабон въвежда изменения в ОТП, които заслужават внимание от гледна точка на предмета на делото. Принципите на ОТП и нейното провеждане са уредени в ДЕС и ДФЕС (Официален вестник на ЕС (ОВ на ЕС), С 306/01 от 17.12.2007 г.). Така външнотърговската дейност е уредена като част от цялостната външна дейност на ЕС заедно с Общата външна политика и политика на сигурност (тази политика е предмет на уредба от отделна система от разпоредби и е извън предмета на настоящото дело), но и с международната политика за околната среда,

политиката на сътрудничество за развитие, хуманитарната помощ и др. Тя е подчинена на разпоредбите, принципите и целите на ДЕС (Дял V, Глава I).

Особено внимание тук заслужава целта на външната дейност за опазване на ценностите на Съюза и неговите интереси, на неговата сигурност, независимост и цялост (чл. 21 (2) (а) ДЕС), от която се ръководи, наред с целите за добро глобално управление и целта за устойчиво развитие, и ОТП. Накратко, ОТП е не само многоаспектна с оглед на предмета, тя е обхватна и по своите цели – както либерализиране на търговията и икономически просперитет, което е определящо, така и нематериални по характер цели. Наред с посоченото следва да се има предвид също така, че Договорът от Лисабон (Договорът) урежда юридическа правосубектност на ЕС (чл. 47 ДЕС), с което и качеството на самостоятелен субект на международната сцена. Така обхватната и многоаспектна ОТП става инструмент за утвърждаване на решаваща роля на ЕС в конструирането на глобалната икономика и търговия като единен субект на основата на неговите ценности. Също така чл. 207 (1) ДФЕС потвърждава, че ключовите аспекти на външната търговия са в изключителната компетентност на ЕС.

Договорът за свободна търговия ЕС – Сингапур е първото търговско споразумение, следващо новата уредба на ОТП (в някои анализи се посочва споразумението за свободна търговия с Република Корея, но преговорите по него започват преди Договора от Лисабон, докато договарянето с Република Сингапур започва през март 2010 г.). В отговор на сезиране от Европейската комисия (Комисията) за характера на това търговско споразумение СЕС се произнесе в полза на сключване на същото като смесено със Становище 2/15 (ОВ на ЕС С 363 от 3.11.2015 г.). Позицията на СЕС по тези принципни за външната компетентност на Съюза въпроси е елемент на съюзния правен ред като интегриран в националните правни системи на държавите членки.

Двустранните търговски споразумения отразяват посочените характеристики на ОТП при действието на Договора от Лисабон. Именно поради това, че са мащабни по предметен обхват и целят постигане на икономически и нематериални интереси едновременно, те често се определят като „ново поколение“ търговски споразумения, каквото е и ВИС. Договорът от Лисабон разширява обхвата на ОТП и включва всички услуги и права на интелектуална собственост, макар и преди те да са отнасяни към споделената компетентност (чл. 207 (1) ДФЕС), както и преките чуждестранни инвестиции, в списъка на изключителна компетентност на Съюза. Това поставя

въпроса, дали споразуменията, които са концентрирани върху изключително търговска материя (включително разпоредбите относно инвестициите), попадат изцяло в изключителната компетентност на Съюза. Именно това, че въпросът за изключителната компетентност на Съюза се извежда на преден план във връзка с новите елементи в ОТП, е, което също ги характеризира като „ново поколение“ търговски споразумения.

II. Относно природата на смесените споразумения и тяхното временно прилагане

Независимо от глобалните цели на ЕС, отразени в чл. 3 (5) и чл. 21 ДЕС, държавите членки настояват да бъдат възприемани като необходима страна по международните споразумения, в които влиза ЕС. Това е така, защото външните отношения на държавата принадлежат към твърдото ядро на суверенитета и държавите членки (в качеството си именно на суверенни държави в един доброволен правов Съюз) са бдителни с оглед на своите правомощия. Тъй като компетентността на ЕС е изключителна само в определени области, предоставена е с Учредителните договори за предписаните с тях функции и цели на Съюза, това става източник на самото понятие „смесени“: във външните отношения ЕС се налага да съчетава (да смесва) своята компетентност с тази, с която разполагат държавите членки, за да е възможно да действа в целия спектър на външните отношения. При сключването на международни търговски споразумения това намира израз в участието съвместно на Съюза и държавите членки като едната от страните по същите. Смесените по характера си споразумения не са новост за ЕС. Свързвани най-често с обстоятелството, че се сключват едновременно и от ЕС, и от държавите членки, смесените споразумения в действителност отразяват природата на компетентността, в която попадат по предметен обхват. От юридическа гледна точка едно международно споразумение е смесено, когато включва едновременно области, попадащи в компетентността на Съюза, както и такива в запазената компетентност на държавите членки. Докато в случаите, когато споразумението частично обхваща области на изключителна компетентност на Съюза, от една страна, и такива на държавите членки, от друга, „смесеността“ е задължителна, тя е факултативна, когато споразумението покрива области на т. нар. „споделена компетентност“, съгласно чл. 4 ДФЕС във връзка с чл. 2 (2) ДФЕС. В последния случай сключването на смесено по характер споразумение зависи от Съвета (заклучение на Генерален адвокат (ГА) Sharpston, представено на 21 декември 2016 г., производство за даване на Становище 2/15, образувано по искане на Европейската комисия, пар. 73 – 75). Поради това, че

стават страна по споразумението, държавите членки също следва да го подпишат и сключат, за да влезе то в сила, което включва прилагане на националната ратификационна процедура, наред със сключването от ЕС. Когато има силно противопоставяне на държавите членки за сключването на едно споразумение като такова само от ЕС, в хипотезата на факултативна „смесеност“ Съветът *de facto* може да няма избор и това води до сключването му като смесено. Точно такъв е и случаят с ВИТС. Във връзка с промяната в предложението на Комисията да бъде сключен ВИТС като смесено споразумение през юли 2016 г. еврокомисарят по търговията Сесилия Малмстрьом отбелязва, че от юридическа гледна точка договорът е в изключителната компетентност на ЕС (по преценка на Комисията), но поради политическата ситуация в Съвета се налага предложението да бъде променено в полза на смесено споразумение, за да се осигури по-бързо подписване на ВИТС (European Commission – Press release ‘European Commission proposes signature and conclusion of EU – Canada trade deal’, Strasbourg, 5 July 2016). Заклученията на Комисията са най-често в обратната посока. Държавите членки предпочитат смесените споразумения, защото така им се предоставя възможност за вето и преодоляване на ефекта на гласуването с мнозинство в Съвета (чл. 218 (8) ДФЕС). Ако една държава членка не ратифицира споразумението, дори и всички останали да са го ратифицирали, споразумението не може да влезе в сила както за ЕС, така и за останалите държави на Съюза. На практика обаче Съветът сключва смесените (двустранни) споразумения само след като всички държави членки го ратифицират (няма практика в двустранните смесени споразумения да бъде включвана специална клауза, позволяваща част от държавите членки да не са страна по споразумението или да се присъединят по-късно).

От изложеното дотук е ясно, че тъй като ЕС е изключително компетентен да сключва международни споразумения в определен брой случаи (макар неговата външна компетентност да се разраства съществено), държавите членки също така участват като страна по значителна част от тях. В практически план това несъмнено усложнява и удължава процеса на тяхното сключване. По правило двустранните смесени договори включват клауза за влизане в сила, която най-често предписва, че споразумението влиза в сила след като страните взаимно направят уведомление за окончателното им одобрение. Това правило принадлежи на международното право – чл. 24 от Виенската конвенция за правото на договорите (Виенска конвенция), но съюзното право го признава и следва съгласно чл. 3 (5) ДЕС. В случая на ВИТС

отношение към влизането в сила на споразумението има чл. 30.7 (2). Ратификацията е посочена и в Декларация № 20 на Съвета, която, наред с другите изявления на институциите и държави членки, е вписана в протокола при приемането от Съвета на пакета за ВИТС, приложен към решението на Съвета за подписването на ВИТС (Решение (ЕС) 2017/37 на Съвета от 28 октомври 2016 г. за подписване, от името на Европейския съюз, на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, Официален вестник на ЕС (ОВ), L 11/1080 от 14.01.2017). Практиката по сключването на смесени споразумения показва, че този процес може да отнеме години и временното им прилагане дава възможност да се намалят неудобствата, присъщи на продължителната ратификационна процедура. Решението за временно прилагане е нещо обичайно и приемането на такова се предвижда като правило в самото споразумение (в съответствие с нормите на международното право – чл. 25 от Виенската конвенция). Съветът на ЕС на основание чл. 218 (5) във връзка с чл. 3 ДФЕС може да решава кои разпоредби от споразумението, попадащи в изключителната компетентност на ЕС, могат да бъдат прилагани временно. Част от споделената компетентност също може да бъде предмет на временно прилагане, доколкото е в съответствие с разпределението на компетентността между Съюза и неговите държави. ВИТС също включва конкретна разпоредба, която предвижда възможност за временно прилагане на споразумението (чл. 30.7, пар. 3), и Съветът е взел отделно решение, наред с това за подписването на ВИТС, което е важен ориентир за изключителната компетентност на ЕС (прочитът на текстовете на ВИТС показва, че тя обхваща значителна част от разпоредбите). Временно се прилагат и други разпоредби от ВИТС: чл. 20.7 относно закрилата на авторското право и други свързани права; определени разпоредби относно транспортните услуги – тази област е споделена компетентност, но се прилагат в степента, в която не се засяга разпределението на компетентността; глави 22, 23 и 24 относно търговията и устойчивото развитие, търговия и труд, търговия и околна среда и др. Срокът на временното прилагане е най-често обвързан с приключване на процедурите по неговото сключване. Така предписва и чл. 1 от решението на Съвета за временното прилагане на ВИТС, чието основание е чл. 30.7, пар. 3 от споразумението (Решение (ЕС) 2017/38 на Съвета от 28.10.2016 г. за временното прилагане на ВИТС между Канада, от една страна, и ЕС и неговите държави членки, от друга).

Като отчита практиката на СЕС, Конституционният съд отбелязва, че

международните споразумения, включително и смесените, по принцип представляват интегрална част от правото на ЕС за частта в компетентност на Съюза (решение по дело C – 181/73, R. & V. Haegeman v. Belgian State, пар. 5, от 30.04.1974; решение по дело C – 431/05 Merck, Genericos – Produtos Farmaceuticos v. Merck от 11.09.2007). СЕС също така определя и ранга на международните споразумения: под първичното право, но с предимство пред производното/„вътрешното“ за ЕС законодателство (решение по дело C – 179/97 Spain v. Commission от 2.03.1999; решение по дело T-115/94 – Opel Austria GmbH v. Council of the European Union – от 22.01.1997, пар. 94 и 101; решение по дело C-162/96, Racke GmbH&Co.v. Hauptzollamt Mainz от 16.06.1998, пар. 41, 45 – 51).

III. Относно компетентността на ЕС да сключва смесени споразумения

Макар и всеобхватни, споразуменията от „ново поколение“ по ДФЕС са все пак международни търговски споразумения, в сключването на които ЕС участва в пределите на компетентността, предоставена му от държавите членки чрез Учредителните договори. Компетентността на Съюза съгласно чл. 2 ДФЕС е изключителна, споделена или координираща, подкрепяща и допълваща дейността на държавите в дадена област (чл. 2 ДФЕС дефинира категориите компетентност, а чл. 3 – 6 ДФЕС – областите, попадащи в тяхното приложно поле). С оглед предмета на настоящото дело е важно да се подчертае, че предоставената компетентност е основополагащ принцип за ЕС (чл. 5 ДЕС). По силата на този принцип Съюзът действа само в границите на предоставената от държавите с Учредителните договори компетентност за постигане на предписаните в тях цели. Всяка компетентност, която не е предоставена на Съюза с тези договори, принадлежи на държавите членки (чл. 5 (2) ДЕС). Международните споразумения, чийто предмет е само в изключителната компетентност на Съюза, се сключват единствено от ЕС. Тази компетентност може да бъде изрична или имплицитна в съответствие с доктрината ERTA (доктрина за имплицитната компетентност – решение по дело 22/70, Commission v Council of the European Communities, от 31.03.1971, пар. 12 – 19 – European Agreement on Road Transport (EART) и принципите в Становище 1/76 на СЕС (Становище 1/76, ‘Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels’ от 26.04.1977), които са консолидирани в чл. 3 (2) ДФЕС.

Смесеният характер на едно международно споразумение невинаги е резултат от стриктна правна преценка на компетентността на Съюза, а също и на политически

доводи. Държавите членки, в рамките на Съвета, винаги могат да постигнат консенсус, че едно споразумение трябва да е смесено, в частност, като добавят разпоредби, които правят необходимо тяхното включване като страна по същото наред със Съюза. Поради това, за да изразят своето съгласие да бъдат обвързани със споразумението, и ЕС, и държавите членки трябва да го сключат.

Ориентир за това, коя материя от един международен договор, сключван като смесен, е в полето на изключителна компетентност на Съюза, е решението на Съвета на ЕС за временно прилагане. Точният обхват обаче никога не е пределно ясен към момента на неговото приемане и то не казва какво е, а само какво може да е, в изключителна компетентност на ЕС. Общоприето е разбирането, че чл. 3 (2) ДФЕС консолидира мащабната практика на СЕС в обсъжданата материя. Докато цитираната разпоредба се отнася до хипотезите на изключителна компетентност на ЕС (природата на същата), чл. 216 (1) ДФЕС визира случаите на съществуване въобще на външна компетентност за сключване на международни споразумения, безотносително към нейната природа – изключителна или споделена. Между факторите, засягащи „смесеността“, е природата на компетентността, която може да бъде изключителна на Съюза, изключителна на държавите членки и случаи, в които нито ЕС, нито държавите имат изключителна компетентност за всички материи, предмет на един международен договор. В последния случай Съюзът и държавите споделят компетентност, включително и когато само част от материите попадат в споделената компетентност. При споделена компетентност държавите членки могат да действат доколкото, и в степен в която, Съюзът не е упражнил компетентността, но ако е предприел действие, той може да препятства държавите членки за приемането на правно обвързващи актове. Поради това изключителната и споделената компетентност са различни, докато ЕС не е упражнил изчерпателно своята компетентност (чл. 2 (2) ДФЕС).

Споделена външна компетентност на Съюза съществува при условията на чл. 4 ДФЕС в съчетание с чл. 216 (1) ДФЕС. Що се отнася до нейното упражняване, следва да се има предвид разпоредбата на чл. 2 (2) ДФЕС и Протокол № 25, включен с Договора от Лисабон към ДЕС и ДФЕС, с акцент върху преференцията, предоставена на ЕС – да избере да упражни тази компетентност. Ако ЕС не избере да се възползва от това право, външната компетентност, подобно на вътрешната компетентност, се запазва от държавите членки. Упражнявайки преференциалното си право по чл. 2 (2) ДФЕС, ЕС реализира ефективно компетентност в дадена област и така заетата област се

превръща в област на фактически изключителна негова компетентност, но не и в a priori изключителна по смисъла на чл. 3 (2) ДФЕС. Това, че чл. 2 (2) ДФЕС позволява на ЕС да упражнява своето преференциално право във връзка както с външната, така и с вътрешната компетентност, не означава обаче, че ЕС разполага с неограничено право да налага своята външна компетентност във всички области на споделена компетентност, изброени в чл. 4 ДФЕС – принципът на субсидиарност определя кога Съюзът действа в области, които не попадат в неговата изключителна компетентност (чл. 5 (3) ДЕС).

Конституционният съд с оглед предмета на делото не намира за необходимо да навлиза в подробен анализ на компетентността на ЕС, тъй като това е въпрос за тълкуване на ДЕС и ДФЕС, което е извън неговата юрисдикция. Посоченото е достатъчно, за да бъде направено следното обобщение от значение за настоящото дело: предвид цялостната уредба на материята на компетентността на Съюза в Договорите и машабната практика на СЕС, която, макар и консолидирана в нормите на чл. 3 (2) и чл. 216 (1) ДФЕС, продължава да обвързва и днес със своето богатство на виждания в тази материя, на практика Съюзът има правомощия в широк кръг материи, като част от компетентността му е споделена с държавите членки, макар и техният дял да не е съществен; държавите членки много рядко пропускат да намерят основание за смесени споразумения и да постигнат съгласие в Съвета, което потвърждава политическия в известна степен характер на избора в полза на сключването на едно споразумение като смесено.

Към всичко посочено за смесените споразумения тук следва да се добави и задължението за лоялно сътрудничество. Този принцип, от който Съдът на ЕС извлича задължението за (тясно) сътрудничество, е основополагащ за съюзното право и е закрепен изрично в чл. 4 (3) ДЕС. Става дума за правно задължение, което се отнася до всички области на дейност на Съюза и обвързва както държавите членки, така и ЕС. В сферата на външните отношения това е ключов принцип за споделената външна компетентност. СЕС често прилага задължението за сътрудничество като ориентир при разпределението на компетентността във външните отношения (Становище 1/78 на СЕС от 4.10.1979 се счита като ключово за задължението за сътрудничество/Становище 1/78, *International Agreement on Natural Rubber*). Специално внимание на сътрудничеството при споделената компетентност СЕС отделя в Становище 1/08 (Становище 1/08 на СЕС от 30 ноември 2009 – *General Agreement on Trade in Services (GATS)*) и го свързва с изискването за единство в

международното присъствие и представителство на Съюза.

Обобщавайки, Конституционният съд посочва, че всички разпоредби от едно споразумение, които попадат в обхвата на ОТП (чл. 207 (1) ДФЕС), са от изключителна компетентност на Съюза на основание чл. 3 (1) ДФЕС, а в случаите на действащо вторично законодателство към тази компетентност се отнасят и други дейности на Съюза на основание чл. 3 (2) ДФЕС. При споделената с държавите членки компетентност на Съюза задължението за сътрудничество на държавите членки има особена тежест за постигането на целта за утвърждаването на Съюза като единен субект в международен план.

Извън направените уточнения Съдът отбелязва и следните обстоятелства, които взема предвид, за да се произнесе по делото.

Освен споменатото вече Становище 2/15 на СЕС следва да се отбележи, че на 7.09.2017 г. Кралство Белгия се възползва от предоставената в чл. 218 (11) ДФЕС възможност на всяка държава членка да поиска предварително становище от СЕС относно съвместимостта на предвидената от ВИТС съдебна система за разрешаване на инвестиционни спорове между инвеститори и държави с правото на ЕС. СЕС все още не се е произнесъл по искането. Също така Федералният конституционен съд на Германия в решение от 13 октомври 2016 г. отхвърля искането за налагане на обезпечителна мярка, с която да се предотврати даването на съгласие от страна на представителя на Германия в Съвета на ЕС за подписването, сключването и временното прилагане на споразумението (производството е относно конституционносъоб- разността на ВИТС), но при няколко условия. Две от тях се отнасят до разпределението на компетентността, допустимия обхват на разпоредбите, които се прилагат временно (нещо, което е направено в Становище 2/15, прието след това решение), както и до осигуряване от федералното правителство на такова тълкуване на чл. 30.7, параграф 3, буква в) от ВИТС, което да позволи на Германия да прекрати едностранно временното прилагане. С решение от 31 юли 2017 г. Конституционният съвет на Франция приема в производство, аналогично на това по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията на Република България, че ВИТС не съдържа клауза, която противоречи на Френската конституция. Това решение на Конституционния съвет открива пътя за ратификация на споразумението във Франция.

IV. Относно тълкувателните питання

– относно рамката на тълкувателните въпроси по т. 1 и 2

Конституционният съд счита, че по начина, по който са формулирани тълкувателните въпроси в т. 1 и т. 2 от искането, те очевидно са поставени от вносителя в една обща понятийна рамка – тази на разпоредбата в чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Както става ясно от изложеното в раздели II и III, въпреки разширяването на изключителната външна компетентност на Съюза с Договора от Лисабон, сключваните след влизането му в сила споразумения за свободна търговия са със смесен характер. Режимът на външните отношения, макар и той да консолидира практиката на СЕС, остава изключително сложен, що се отнася до прокарването на разграничителната линия между външната компетентност на Съюза и на държавите членки. Съществуването на споделена компетентност не определя кой ще ратифицира международното споразумение, което остава в известна степен предмет на политическа дискреция. Решението на СЕС по делото OTIF (решение по дело C-600/14, *Germany v. Council (OTIF)* от 5 декември 2017) потвърждава, че сключването на смесени споразумения от ЕС не препятства последващи имплементиращи изключителни действия на Съюза. Докато този вид смесени споразумения са удобно средство да се заобиколи воденето на безкрайните спорове за разпределението на компетентността, още в началото на процеса на сключването им може да възникне въпрос относно реда, по който обвързват държавите членки.

Като взема предвид, че смесените търговски споразумения, каквото е ВИС, са такива по ДФЕС, че общите принципи и условия за сключването на тези споразумения са предписани от Учредителните договори (първично право на ЕС) и се конкретизират в съдържанието на актове на ангажираните в този процес институции на Съюза (вторично право на ЕС), които са неразделна част от, и с предимство пред, националния правен ред на държавите членки, Конституционният съд счита, че посочените тълкувателни питання следва да бъдат разгледани в по-широката рамка на разбирането за естеството на общностния правен ред и отношенията му с националната правна система.

Още през 60-те години СЕС (съд на общностите тогава) ясно заявява позицията си, че основополагащите договори не са традиционни международни договори и отстоява тезата за автономност на общностното (тогава) право и на предимството, на произтичащите от него задължения, по отношение на националния правен ред на държавите членки. Общопризнато е, че началото на тази насока на разсъждения на

СЕС се поставя в решението по делото van Gend en Loos през 1963 (решение по дело 26/62 NV. Algemene Transporten Expeditie Onderneming van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen от 5.02.1963), макар и да има по-ранни решения на съда в този смисъл.

Конституционният съд счита, че така както е направено искането, в него се засягат съществени въпроси на съюзния правен ред, поради което намира за уместно да припомни най-важното в аргументацията на СЕС в подкрепа на поддържаната от него теза. Според СЕС Европейската икономическа общност представлява „нов правен ред“ на международното право, в полза на който държавите ограничават своите суверенни права, макар и в ограничен кръг области, и субекти на този ред са не само държавите членки, но и техните граждани. Съществено допълнение към посоченото е, че ако в решението по делото Van Gend en Loos СЕС все още споменава „нов правен ред на международното право“, то само една година по-късно – по делото Costa v E.N.E.L. (решение по дело 6/64 Flaminio Costa v E.N.E.L. от 15.07.1964) изразява много ясно разбирането за естеството на общностния правен ред. СЕС поддържа, че Договорът за Европейска икономическа общност за разлика от традиционните международни договори създава собствен (автономен) правен ред, който с влизането в сила на Договора се интегрира в правните системи на държавите членки и който националните съдилища са длъжни да прилагат.

Конституционният съд отбелязва също така, че характерът на ЕС като *sui generis* организация намира израз не само в отношенията му с неговите държави членки, но и в позицията му по отношение на международното право. Както бе посочено, СЕС още в най-рано произнесените си решения го определя като „автономен“ правен ред, в който отношенията между държавите не се уреждат от международното право, а от общностното (днес съюзното) право. В същото време ЕС се основава на договори, сключени в рамките на международното право, и в своите външни отношения зачита нормите и принципите на международното право. В практиката си СЕС нееднократно подчертава, че, за да бъде съхранена тази специфична природа на съюзния правен ред, международните споразумения не могат да засягат неговата автономност (решение по дело C-459/03, MOX Plant – Commission of the European Communities v Ireland от 30.05.2006 и Становище 2/13 от 18.12.2014 относно Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи). СЕС извежда и своята юрисдикция по отношение преценката за правомерност на общностните актове, имплементиращи международните споразумения (не и относно самите споразумения), в светлината на

основните права, формиращи интегрална част от общите принципи на правото на Съюза (решение по присъединени дела C-402/05 P и C-416/05 P *Kadi and Al Barakaat International Foundation v. Council* от 3.09.2008).

Всяка „вътрешна“ правна система, каквато е и правото на ЕС по отношение на международното право, постоянно търси необходимия баланс между международните обвързаности и ценностите на общността, която организира. След установяване на авторитета си по отношение на националния правен ред, с една укрепваща се идентичност, основана на ценности и на икономическа сила, съюзният правен ред се стреми към утвърждаване и отстояване на същността си и в международния правопорядък.

Конституционният съд подчертава, че тезата на съда в Люксембург, че Учредителните договори създават самостоятелна правна система със специфична природа, е тезата, към която се придържа в разсъжденията си по-нататък по предмета на искането. Именно защото се основава на трансфера на правомощия от държавите членки към Съюза, като акт на предоставянето им за упражняване чрез неговите институции, съюзният правен порядък сам определя своето действие. Въплъщение на тази специфична природа са основополагащите принципи на предимство, универсална приложимост и директен ефект на правния ред на Съюза по отношение на националния правен ред, извлечени от СЕС в неговата практика, която обвързва както институциите, така и държавите на Съюза. Съществено значение има разбирането на СЕС, че правният ред на Общностите/Съюза не е външен, а е интегриран в правните системи на държавите членки, което задължава националните юрисдикции да прилагат съюзното право.

Конституционният съд е имал възможност да изрази виждането си относно реда на интегриране на общностния в националния правен ред и характера на отношенията между тях в няколко свои решения. Така в Решение № 3 от 2004 г. той отбелязва, че „Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България. Нещо повече, те имат предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат.“ Присъединителният договор е ратифициран по предвидения в Конституцията ред, обнародван е и е влязъл в сила, поради което се явява част от вътрешното право на страната (в този смисъл е и Решение № 1 от 2014 г. на

Конституционния съд). Това разбиране е потвърдено в неговия основен смисъл и в Решение № 3 от 2012 г., в което предимството на първичното право се свързва с разпоредбата на чл. 5, ал. 4, а автоматичното действие на предимството се отнася към вторичното право на Съюза: „Щом международният договор е ратифициран по конституционен ред, обнародван е и е влязъл в сила, той има предимство. Предимството е безусловно. Съгласно чл. 5, ал. 4, изр. 2 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страна и имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и за всички актове на общностното право, а не само за регламентите (чл. 249, § 2 ДЕО и чл. 288, § 2 ДФЕС). Предимството действа автоматично и не е необходим какъвто и да е било специален механизъм за установяване или обявяване.“ Може да се обобщи, че съдът приема, че конституционната норма, управляваща този процес, е нормата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията – Учредителните договори стават част от правната система на страната при условията, предвидени в цитираната конституционна разпоредба, и, което е съществено, имат предимство пред вътрешното право именно защото така е предписано от същата.

Конституционният съд отбелязва, че позицията по обсъждания въпрос в Решение № 3 от 2004 г., която се препотвърждава в последващата му практика, е формулирана преди изменението на Конституцията през 2005 г., когато бе създадено конституционното основание на членството на Република България в ЕС чрез въвеждането на разпоредбата на ал. 3 от чл. 4 на Основния закон.

В искането на президента тълкуването на указанияте в него конституционни норми е потърсено при съотнасяне помежду им. Макар и смисълът и съдържанието на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 да са самостоятелен предмет на внимание във връзка с тълкувателното питане по т. 3.1, Конституционният съд намира за необходимо още тук да отбележи, че с нейното въвеждане в Основния закон през 2005 г. се създаде основание на конституционно ниво за присъединяването на държавата към ЕС и нейното пълноправно членство. Като отчита характера на Учредителните договори като „конституционна харта“ на Съюза (терминът „основна конституционна харта“ се използва от СЕС в решение по дело 294/1983 – *Les Verts v European Parliament*, от 23.04.1986, пар. 23; *Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission*, решение по присъединени дела C-402/05 P и C-415/05 P от 3.09.2008, пар. 81, цитираното Становище 2/13 и др.), посочената конституционна разпоредба

предвижда участие на страната в изграждането на ЕС. Така тя отваря националната правна система за включването и действието на съюзното право след прилагане на националната ратификационна процедура, без да предписва неговото отношение с националния правен ред. Конституционният съд отбелязва, че независимо от източниците си правото на ЕС обвързва държавите членки в своята цялост и практиката на СЕС е съществен негов елемент. Във връзка с определянето на отношенията между съюзния и национален правен ред на държавите членки, доколкото в текста на Учредителните договори отсъства изрична разпоредба, валидна е практиката на СЕС по този въпрос. В цитираното решение по делото *Flaminio Costa v E.N.E.L.* СЕС формулира за първи път принципа на предимство на правото на ЕС: „... тъй като има автономен източник, на произтичащото от Договора право поради неговия специфичен и оригинален характер не би могла да се противопостави... каквато и да е вътрешноправна разпоредба, без то да бъде лишено от общностния си характер и без да се постави под съмнение правната основа на самата Общност“.

Конституционният съд подчертава, че от гледна точка на резултата – предимството на правото на ЕС пред националното право – няма напрежение между чл. 5, ал. 4 и чл. 4, ал. 3 от Конституцията. С подписването на Договора за присъединяване на Република България към ЕС и неговото ратифициране, обнародване и влизане в сила държавата става страна по Учредителните договори на Европейските общности и Европейския съюз и приема съдържанието им, което е първично общностно право. Предимството на общностното/съюзното право обаче произтича от и е проявление на специфичната природа на съюзния правен ред и не се нуждае от „признаваща“ го конституционна разпоредба. Разпоредбата на чл. 4, ал. 3 е основанието за отварянето на националната правна система за действието на правото на Съюза, на което предимството е вътрешно присъщо като особен правен порядък, основан на предоставянето на правомощия от държавите членки. След като в Конституцията е въведена специална норма, явяваща се фундамент на този процес на обвързване с правните достижения на Съюза – чл. 4, ал. 3 от Конституцията – с всички произтичащи от това последици, от Конституционния съд се очаква да я следва и развива в пределите на своите правомощия.

– *относно тълкувателен въпрос в т. 1:* „При какви условия смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета страна, стават част от вътрешното право на Република България и придобиват предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи.“

Както бе посочено, СЕС не третира Учредителните договори на Общностите и Съюза като класически международни договори и отстоява необходимостта от значително по-големи ограничения за държавите членки. В съответствие с решението по делото *Costa v. E.N.E.L.* общностният (тогава) правен ред, създаван с Учредителните договори, с влизането им в сила става интегрална част от правните системи на държавите членки. В духа на това тълкуване цялото право на Съюза както първичното, включващо Учредителните договори, договорите за техните изменения и тези за присъединяване на нови държави членки, общите принципи на правото на ЕС и практиката на СЕС по тълкуване на договорите, така и вторичното право не представляват външен за националния правен ред на държавите членки правен порядък. От изложеното в раздел III е видно, че ДФЕС съдържа подробна уредба на ОТП и принципите и правилата на разпределението на външната компетентност между Съюза и държавите членки. Причината за сключването на смесени (търговски) споразумения е в това, че ЕС не притежава изключителна компетентност във всички области на правото на ЕС. От какъвто и характер да е „смесеността“ тя е обхваната от Учредителните договори – първично право на ЕС – и държавите членки са обвързани от сключените споразумения, в крайна сметка, въз основа на правото на ЕС.

Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията е тълкувана и нейният смисъл е изяснен от Конституционния съд в Решение № 7 от 1992 г. Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 не се прилага освен за норми на международното право. Конституционният законодател е възприел умерен монистичен подход, при който не се изисква транспониране във вътрешния правен ред на международните договори със специален акт, но е необходима ратификация и влизане в сила за тяхното въвеждане и предимство във вътрешното право. В чл. 85, ал. 1 от Конституцията са посочени международните договори, които задължително подлежат на ратификация от Народното събрание. Държавите членки, като стават страна по Учредителните договори, приемат съдържанието им като първично право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи, техните компетенции и актовете им (Решение на Конституционния съд № 3 от 2004 г.). В същото решение като основна характеристика на актовете на вторичното право е отбелязано обстоятелството, че те не са международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и не подлежат на ратификация след приемането им. „Те имат пряко действие и не се нуждаят от изрично въвеждане в националното законодателство. Това е така, защото институциите на Европейския съюз действат в рамките на техните компетенции с пряко обвързващ правен ефект

спрямо институциите и гражданите в държавите членки.“

Обвързването на държавите членки с международните споразумения, сключени от ЕС (в компетентност на Съюза), става на основание на първичното съюзно право – чл. 216 (2) ДФЕС. По отношение на смесените споразумения по ДФЕС ратификацията от държавите членки се извършва на същите в тяхната цялост като част от комплексния процес на даване на окончателно съгласие за обвързване с международните ангажименти, произтичащи от тях. Такова съгласие следва да даде и ЕС чрез решение на Съвета за сключване на дадено споразумение, но след приключване на националните ратификационни процедури. Отказ на ратификация от държавите членки по съображения, засягащи материалите в изключителна компетентност на ЕС, е недопустим поради несъответствие с режима на компетентност на ЕС. Тази позиция се подкрепя и от принципа на лоялно сътрудничество (чл. 4 (3) ДЕС), който изисква от Съюза и държавите членки пълно взаимно зачитане при изпълнение на задачите, произтичащи от Учредителните договори. Като гарантират зачитане на обвързаностите на Съюза, държавите членки изпълняват задължение, произтичащо от правото на ЕС (решение по дело 104/81 – *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg & Cie KG a.A.*, от 26.10.1982, пар. 13).

Конституционният съд отбелязва, че макар и държавите членки след като са подписали споразумението да остават свободни да го ратифицират, тяхната свобода не е абсолютна. Те са обвързани със задължението да се въздържат от действие, което би поставило под въпрос капацитета на ЕС да действа във външните отношения, а чрез предписаната в чл. 3 (5) ДЕС цел на Съюза да допринася за стриктното спазване и развитие на международното право те са обвързани и с международното право. Това не означава, че те са задължени да ратифицират смесеното споразумение, тъй като това би обезсмислило самата ратификация. Но като правно задължение, свързано с целта от общ интерес за единно представителство на Съюза на международната сцена, със сигурност означава, че всяка държава членка има ангажимент да постави в ход ратификационната национална процедура, и дори да положи възможно най-добрите усилия, защото това произтича от правото на Съюза, което има предимство пред националния правен ред.

Както бе посочено, смесените споразумения, когато компетентността е споделена, съдържат части (доколкото е възможно да бъдат отделени предвид правилото за упражняване на споделената компетентност по чл. 2 (2) ДФЕС), които са в

компетентност на държавите членки и респективно – на Съюза, което налага и ратификация от всеки от самостоятелните субекти на международното право. По отношение на частта, която е извън изключителната компетентност на ЕС, необходимостта от ратификация по националния конституционен ред по правило се предвижда в самото споразумение, чието договаряне и подписване става с акт на институции на ЕС (чл. 218 ДФЕС). ВИТС не прави изключение и предписва в чл. 30.7, параграф 1, че споразумението подлежи на одобряване в съответствие със съответните вътрешни изисквания и процедури. Тяхното прилагане е предвидено и в актовете на Съвета: в решението за временно прилагане (т. 4 от въводната част и чл. 1 от същото) и в абзац втори на решението за подписването на същото, както и в Декларация № 20 на Съвета. Република България в рамките на Съвета е подкрепила подписването на ВИТС. По въпроса за съответствието на смесените споразумения с договорите, както и относно разпределението на компетентността между ЕС и държавите членки, в случай на спор, единствено компетентен да се произнесе е Съдът на ЕС.

Конституционният съд подчертава, че в случаите на сключени само от ЕС договори държавите членки са обвързани от тях на основата на правото на ЕС, тъй като те самите не са страна по същите и нямат преки отношения с третата страна. В случая на смесените споразумения те са обвързани с международното право, но трябва да се придържат към релевантните принципи на правото на ЕС, какъвто е този на лоялно сътрудничество и съблюдаването на вътрешната цялостност на съюзното право. Също така в някои случаи не всички държави членки стават страна по смесените споразумения, и следователно те не са обвързани по силата на международното право от тях, но те продължават да са обвързани на основание чл. 216 (2) ДФЕС – т. е. защото първичното право на ЕС предписва това.

Предвид изложеното и посоченото в раздел II относно сключените от ЕС международни споразумения като интегрална част от правото на Съюза и неговата специфична природа следва, че разпоредбите на смесените споразумения с влизането в сила на споразуменията в частта им, която се отнася до правомощия на ЕС, имат действие в националния правен ред на Република България като правнообвързващи актове на Съюза. Те придобиват предимство пред нормите на вътрешното право на страната, които им противоречат, не на основание чл. 5, ал. 4, предложение второ, а по силата на принципа на предимство на правото на ЕС. По отношение на разпоредбите от тези споразумения, каквото е ВИТС, които попадат в запазената

компетентност на държавите членки, се прилагат вътрешните конституционни и законови процедури на държавите членки, за да имат такива разпоредби предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат. Това означава, че такава част от международни смесени споразумения, по които страна е и Република България, ще има предимство пред нормите на вътрешното право, които ѝ противоречат, след изпълнение на конституционните изисквания по чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Доколкото изискването за национална ратификация, в случая с ВИТС, произтича от самото споразумение, тя следва да бъде на основание чл. 85, ал. 1, т. 8 от Конституцията.

Конституционният съд счита за уместно да отбележи в допълнение, че дори когато разпоредбите на едно споразумение не попадат в компетентност само на Съюза, то е неделимо и държавите членки не могат да се придържат само към отделни части от него. Тъй като отговорностите за прилагането се поемат от Съюза и държавите членки като едната от съдоговарящите страни по споразумението, естествено е да се изисква неговото тълкуване и прилагане да бъде еднообразно. Това означава тълкуването от СЕС и националните съдилища да бъде основано на едни и същи критерии, каквито безспорно са основополагащите (конституционните) за Съюза ценности и принципи (високата степен на конституционализиране на общностния правен ред е общопризнат факт). Поради това и за частта от разпоредбите в полето на запазена компетентност на държавите членки при смесените споразумения от вида на обсъжданите тук ефективното предимство пред националното право е обвързано с ценностите, основополагащи за съюзния правен ред.

– *относно тълкувателен въпрос в т. 2*: „Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията.“

Както се отбелязва в искането на президента на Република България (стр. 6 – 7) „Временното прилагане е допустимо само в частта от смесените споразумения, отнасящи се до въпроси, които съгласно ДФЕС са от изключителната компетентност на ЕС.“ В раздел II от изложеното по-горе е отделено внимание и на въпроса за временното прилагане на смесените споразумения. Решението за временно прилагане е в компетентност на Съвета и се основава на разпоредбата на чл. 218 (5) ДФЕС. То става с акт на институция на ЕС, при упражняване на предоставена на Съюза компетентност, в рамките на установения с Учредителните договори

институционален баланс. Временното прилагане се предвижда по правило в самите смесени (търговски) споразумения, както това е валидно и за ВИТС – чл. 30.7 (подобно решение е прието от Съвета и относно Споразумението за свободна търговия между ЕС и неговите държави членки, от една страна, и Република Корея, от друга страна, което се основава на чл. 15.10, пар. 5а от същото споразумение, ОВ на ЕС, L 127, 14/05/2011, стр. 006 – 1343). В посочената разпоредба са определени условията за временното прилагане и те са подкрепени от държавите членки, включително Република България, в рамките на Съвета на 30 октомври 2016 г. и съответно одобрени от Европейския парламент на 15.02.2017 г. То е факт от 21 септември 2017 г. (ОВ на ЕС, L 238/16.09.2017 г., стр. 9 – Известие относно временното прилагане на ВИТС между Канада, от една страна, и ЕС и неговите държави членки, от друга). Също така съгласно Декларация № 20 на Съвета, приложена към вече цитираното решение за подписване на ВИТС (ОВ на ЕС от 14.01.2017 г., L 11/1), ако ратификацията на споразумението се провали окончателно, временното прилагане ще бъде отменено. Освен това в решението на Съвета за временното прилагане на ВИТС несъмнено се следва разпределението на компетентността между Съюза и държавите членки, така както това следва от цитираното Становище 2/15 на СЕС – т. е. решението не е в несъответствие с практиката на СЕС по този въпрос. Според четвъртия параграф от решението за временно прилагане „[ч]асти от споразумението, които попадат в областта на компетентност на Съюза, могат да се прилагат временно до приключване на процедурите, необходими за сключването му“. Така гласи и чл. 1, пар. първи на същото решение, като в букви а), б), в) и г) на този член е прецизирано съответно кои разпоредби от глава Осма (Инвестиции) се прилагат временно (буква а), кои разпоредби от Тринадесета глава (Финансови услуги) не се прилагат временно (буква б), че не се прилагат временно чл. 20.12, 27.3 и 2.7.4 и 28.7, параграф 7 (буква в), както и че при временното прилагане на глави 22, 34 и 24 се спазва разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки (в цитираното по-горе решение за временно прилагане на смесеното търговско споразумение на ЕС и държавите членки с Корея също се съдържа изрично указание за разпоредбите, които не подлежат на временно прилагане). Същественото е, че временното прилагане засяга единствено разпоредби от споразумението, които попадат в изключителната компетентност на ЕС и това е установена практика (в цитираното становище 2/15 СЕС установява (т. 276 – 277), че с някои изключения, каквото е това относно портфолио чуждестранните инвестиции, разпоредбите на споразумението за свободна

търговия с Република Сингапур попадат в изключителната компетентност на ЕС).

От направения във връзка с тълкувателен въпрос от т. 1 извод, че разпоредбата на чл. 5, ал. 4 не се прилага за правото на Съюза, и тъй като временното прилагане е по правило относно разпоредби на смесените споразумения, които са в изключителната компетентност на ЕС, следва, че то не зависи от изпълнение на условията по същата разпоредба.

– *относно тълкувателни въпроси в 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 смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?“

Конституционният съд счита, че преди да вземе отношение по въпроса за приложимостта на т. 9 от ал. 1 на чл. 85 относно обсъжданите споразумения, е необходимо да изрази своето разбиране за смисъла на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. И двете разпоредби са част от нормен комплекс, който е въведен в Основния закон през 2005 г. (Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, приет от 39-о Народно събрание (НС), Обн., ДВ, бр. 18 от 2005 г.), с основната цел да се подготви на конституционно ниво пълноправното членство на страната в ЕС – не единствено присъединяването към ЕС. Видно от стенографските протоколи от заседанията на Народното събрание (по-конкретно при първо и трето четене на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията – стенограма от пленарно заседание 445 от 26.01.2005 г. и пленарно заседание 455 от 18.02.2005 г.), тази разпоредба се възприема от народните представители като „носеща конструкция“ на конституционните изменения и допълнения. Макар и да не е между най-дебатираните промени през 2005 г., изказаните в пленарна зала разбирания за нейния смисъл и назначение, не оставят съмнение, че обсъжданата разпоредба се оценява като необходимото конституционно основание, на първо място, но не само за присъединяването на Република България към ЕС – акт, с който се извършва трансфер на правомощия (цитираните по-горе стенографски протоколи; в мотивите към законопроекта, приет от Временната комисия за подготовка на предложения за промени в Конституцията и внесен през декември 2004 г. в НС, се посочва, че измененията и допълненията са свързани „с непосредствената задача за присъединяването на Република България към ЕС“, но се споменава и участие на държавата в ЕС, както и че изграждането на обединена Европа „е незавършен

интеграционен процес“). Необходимостта произтича от задължението на всяка държава членка да приеме действащото към момента на присъединяването и първично и производно право на Съюза (*acquis communautaire*), включващо области, които до момента на присъединяването са спадали в изключителната компетентност на държавата. Въпреки, че е пестеливо формулирана, в разпоредбата на ал. 3 на чл. 4 от Конституцията е заложено богато нормативно съдържание. Конституционният законодател разграничава участието в изграждането и участието в развитието на ЕС, отразявайки динамичния и непрекъснат характер на интеграционния процес. При първо четене на законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията в пленарната зала се обсъжда и това, че с въвеждането на ал. 3 на чл. 4 от Конституцията се отразява и задълбочаването на интеграционния процес, в смисъл на добавяне към икономическата общност на „конституционализирането на Договорите и отваряне към проблематиката на основните права“(посочената стенограма от 26.01.2005 г.). Това разбиране кореспондира и на направеното в чл. 21 (1) ДЕС разграничаване между „неговото (на Съюза) създаване, развитие и разширяване“. По този начин участието в изграждането е свързано не само с акта на присъединяването на Република България към европейското обединение, а по-широко – с идеята за членството в ЕС, а следователно със самото израстване на европейската конституционна архитектура, която протича на етапи, белязани от изменения на Учредителните договори. ДЕС изрично постановява в чл. 1 (2), че „Настоящият договор бележи нов етап в процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа...“ Във всеки един от тези случаи се извършва трансфер на компетенции, който се легитимира чрез съответната национална ратификационна процедура – включването на първичното право в националната правна система има своя фундамент в разпоредбата на ал. 3 на чл. 4 от Конституцията, а ратификацията на основание чл. 85, ал. 1, т. 9 (предпоставена от чл. 4, ал. 3 от Конституцията) прави възможно ефективното проявление на присъщата му универсална приложимост, директен ефект и предимство (виждането за превръщане в конституционна норма на трансфера на правомощия е изразено на първо четене на законопроекта – стенограма от 26.01.2005 г.).

Участието в развитието на ЕС допълва нормативния потенциал на обсъжданата конституционна разпоредба. Докато всеки нов етап в изграждането е свързан с формулирането на нови цели (което е предпоставка за предоставяне на нови области на компетентност на Съюза), процесът на развитие е такъв на разгръщане на вече

предоставената на Съюза компетентност. Разпоредбата на ал. 3, чл. 4 от Конституцията е ново основно начало, един от основополагащите принципи на установения конституционен ред на страната. В правната доктрина се приема, че тя „принадлежи към ценностното ядро на българската Конституция“, което определя нейното систематично място в Глава първа – „Основни начала“ – от Основния закон. Разглежданата конституционна разпоредба е норма-принцип и норма-рамка. Като норма-принцип тя въвежда европейското измерение в дейността на държавата. Правото на ЕС и националното право формират заедно пространството, в което публичната власт едновременно участва в създаването на съюзното право и развива националния правен ред със зачитането на ценностите и основните принципи на ЕС и националните интереси. Тя е и рамка, в която се осъществява трансфера на правомощия, който процес не е неограничен. Като поставя акцент върху „Република България“, конституционният законодател подчертава, че се съхранява конституционната идентичност при участието на българската държава в изграждането и развитието на ЕС.

Воден от изложеното разбиране за съдържанието на ал. 3 на чл. 4, съдът счита, че тя предпоставя разпоредбата на т. 9 от ал. 1 на чл. 85 от Конституцията и е определяща за смисъла на последната. Основание за това съдът намира и в изказаните в тази насока виждания от народни представители при обсъждането на същата разпоредба като част от конституционните изменения през 2005 г. (цитираните по-горе стенограми от заседания на НС). Нейната формулировка не оставя съмнение, че става дума за международни договори, с които се извършва частичен трансфер на национална компетентност към ЕС – т. е. особени международни договори за предоставяне на правомощия на ЕС, принадлежащи на българската държава („предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от тази Конституция“ (чл. 85, ал. 1, т. 9). Това се потвърждава и от изискването в ал. 2 на чл. 85 за квалифицирано мнозинство за ратифицирането на този вид договори – две трети от всички народни представители, каквото е и минималното конституционно мнозинство за изменение на Основния закон от Народното събрание (чл. 155, ал. 2 от Конституцията). Конституционният законодател е ясен – когато представителното учреждение одобрява окончателно такъв вид международни договори, явявайки се най-непосредствен изразител на волята на суверена, е необходимо да се осигури колкото е възможно по-голямо национално съгласие за това. Разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 е предназначена за многократно прилагане и е норма, която осигурява

прилагането на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. На свой ред смесените споразумения не предоставят компетентност на ЕС, а се сключват с оглед на предоставена на Съюза такава (споделена с държавите членки) във външните отношения, при следване на установените правила и процедури на нейното упражняване, за което държавите членки са дали своето съгласие предварително като страни по Учредителните договори. Поради това приложима за нашата държава е обикновената ратификационна процедура.

На основание посоченото Конституционният съд прави извод, че смесените споразумения не се отнасят към категорията международни договори, които следва да бъдат ратифицирани на основание чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията. Посочената разпоредба има предвид прехвърлянето на правомощия на националния законодател в компетентност на съюзния законодател. Както бе посочено вече, такова прехвърляне е налице преди всичко при присъединяването на държавата към ЕС, но също и при ревизия на ДЕС и ДФЕС – и в двата случая се осъществява трансфер на правомощия към Съюза по отношение на сфери на дейност, за които ЕС ще придобие компетентност, принадлежала преди на държавите членки.

Съгласно чл. 25, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд произнасяне по допустимостта на искането е възможно във всяка фаза на конституционното дело.

В съответствие с извода относно тълкувателен въпрос по т. 3.1 Конституционният съд намира, че тълкувателните въпроси по т. 3.2 и т. 3.3 от искането нямат отношение към смесените (търговски) споразумения, каквото е ВИТС, в който контекст е поискано тълкуването на указаните конституционни разпоредби.

Абстрактното тълкуване, ако бъде правено в обхват, надхвърлящ този, очертаван от свързани с предмета на тълкуването въпроси, по дадено конкретно дело крие опасност от дописване на Конституцията. Това води до изместване на политическия дневен ред на обществото и определящото значение на социалния контекст и разбиране за смисъла на издигнатите от суверена ценности и принципи в конституционен ранг. Поради това съдът приема, че няма основание да упражни правомощието си по чл. 149, ал. 1, т. 1 относно тълкувателните въпроси по т. 3.2 и т. 3.3 от искането – искането по т. 3.2 и т. 3.3 е недопустимо и затова производството по делото в тази му част трябва да бъде прекратено.

РЕШИ:

1. По тълкувателен въпрос по т. 1:

Разпоредбите от смесените споразумения, сключени съвместно от Европейския съюз и държавите членки с трета страна, каквото е ВИТС, в частта им, която се отнася до правомощия на Европейския съюз, от момента на влизането им в сила стават част от правото на Съюза и на това основание придобиват предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат.

Разпоредбите от такива споразумения, които попадат в компетентност на Република България, придобиват предимство пред нормите на вътрешното право, които им противоречат, при условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

2. По тълкувателен въпрос по т. 2:

Временното прилагане на разпоредби от смесените споразумения, попадащи в компетентност на Европейския съюз, не зависи от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

3. По тълкувателен въпрос по т. 3.1:

Разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията не се прилага за смесените търговски споразумения по т. 1.

4. Отклонява искането относно тълкувателните въпроси по т. 3.2 и т. 3.3 и прекратява делото в тази му част.

Решението е прието с осем гласа.

Съдиите Румен Ненков, Кети Маркова, Георги Ангелов и Анастас Анастасов са с особено мнение по допустимостта.