



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШИ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com

Изм. ... 1410

Дата .. 18.12. 2017 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ
СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 7/2017 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с Ваше определение №2 от 31 октомври 2017 г., допуснало за разглеждане по същество искането на Президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбите на чл.5, ал.4, чл.4, ал.3 и чл.85, ал.1, т.9 от Конституцията по повод до смесени международни споразумения на ЕС, в частност Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС), по въпроси, формулирани в т. т.1, 2, 3.1, 3.2, и 3.3, представям на Вашето внимание и моля да приемете изложеното по-долу становище на Висшия адвокатски съвет.

Становището на Висшия адвокатски съвет следва систематиката на допуснатите да разглеждат въпроси.

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?

При отговора на така поставения въпрос на първо място следва да се има предвид, че Република България се присъедини към Европейския съюз чрез сключване на класически международен договор (Акт относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз). Преди сключването на този международен договор беше изменена Конституцията на Република България¹. Изменението беше направено от Народно събрание, а не от Велико Народно събрание, в какъвто смисъл беше решение № 3 по конституционно дело № 3 от 2004 година на Конституционният съд на Република България. В него изрично се посочи, че актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България, приети от институциите на ЕС „не представляват промяна във формата на държавно устройство и държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията“. Съвсем правилно в това решение се посочва, че: „Република България участва, както във формирането на органите на Европейския съюз, които създават актове с пряко и универсално действие по отношение на нея, така и при тяхното приемане. Прилагането на такива актове не нарушава принципите, върху които е изградена държавата и баланса на конституционните институции. Балансът, който трябва да се съблюдава в създадената с Конституцията форма на държавно управление, има предвид само вътрешните отношения между основните конституционни органи на държавата. Този установен баланс не се засяга от членството в Европейския съюз и участието в създаване на актове и взимане на решения от неговите органи.“ От изложеното решение е видно, че българският конституционен модел е напълно наясно с последиците от присъединяването ни към ЕС, което води до ситуации, при които актовете

¹ Изменение, обн. в ДВ, бр. 18 от 2005 г.

на институциите на ЕС надделяват над българското вътрешно право, вкл. над българския баланс между основните конституционни органи.

На второ място, отговорът на поставения въпрос е обусловен от същността на смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трети страни. Това са международни договори, които могат да съдържат три вида разпоредби: 1) разпоредби, спадащи към изключителната компетентност на ЕС (напр. относно общата търговска политика съгласно определението по член 207, параграф 1 ДФЕС), 2) разпоредби, отнасящи се до области на споделената компетентност между ЕС и държавите членки на основание член 4, параграф 2, буква ж) ДФЕС и 3) разпоредби, които спадат към изключителната компетентност на държавите членки.

Съгласно чл. 3, пар. 2 от ДФЕС, **когато Съюзът разполага с изключителна компетентност, той разполага и с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения.** Следователно, частта от смесения договор, която включва разпоредби, попадащи в изключителната компетентност на ЕС, придобива предимство пред вътрешното ни законодателство, което им противоречи, по силата на предимството, прякото и непосредствено действие на правото на ЕС. Не е необходимо ратифициране, обнародване и влизане в сила, предвидени от Конституцията на Република България.

Когато компетентността е споделена, най-напред трябва да се установи, дали е упражнена и ако да, как точно това се е случило. Съгласно чл. 2, пар. 2 от ДФЕС държавите членки упражняват своята компетентност, доколкото Съюзът не е упражнил своята. Следователно, ако споделената компетентност не е упражнена от Съюза, държавите членки имат пълно право да упражняват компетентността си, вкл. и да сключват самостоятелно и независимо международни договори. В случая с ВИС компетентността е упражнена от Съюза, поради което държавите не могат самостоятелно и независимо да сключват международни договори.

След като споделената компетентност е упражнена, участието на държавите членки в процеса на сключване на международни договори е **обусловено от начина по който Съюзът упражнява своята вътрешна компетентност.**

Ако упражняването на споделената компетентност е с инструменти на вторичното право, то сключването на международните договори в хипотезата на упражнена споделена компетентност попада в обхвата на чл. 3, пар. 2 от ДФЕС и се осъществява само от Съюза. Такъв е например случаят със сключването на Хагската конвенция относно споразуменията за избор на съд от 30 юни 2005 г. Тя позволява към нея да се присъединяват и регионални организации за икономическа интеграция, които имат компетентност по всички въпроси, уредени в него. Такава организация е Европейският съюз. Неговите държави членки са обвързани от конвенцията по силата на сключването ѝ от Европейската общност чрез Решение 2009/397/ЕО на Съвета от 26.02.2009 г. Тази конвенция не е преминала през процедурата по чл. 5, ал.4 от Конституцията. ВИС обаче не е израз на упражняване на вътрешната компетентност на Съюза чрез инструменти на вторичното право².

Ако упражняването на споделената компетентност е с инструменти на първичното право, то чл. 3, пар.2 от ДФЕС не важи. Според т. 234 от Становище 2/2015 на Съда на ЕС това правило не може да се разпростре по повод на упражняване на споделена компетентност от Съюза чрез **правила на първичното право на ЕС**. В този случай сключването на международно споразумение съгласно чл. 216, параграф 1 ДФЕС, което е „необходимо за постигането, в рамките на политиките на Съюза, на някоя от упоменатите в Договорите цели“, също е споделена по естеството си. Това е така, тъй като член 4, параграф 1 ДФЕС предвижда, че Съюзът „разполага с компетентност, споделена с държавите членки, когато Договорите му предоставят компетентност, която не се отнася до областите, посочени в членове 3 и 6“, а чл. 216 ДФЕС е именно област извън обхвата на членове 3 и 63. В този случай е и изричното произнасяне в т. 242 от Становище 2/2015 на Съда на ЕС.

От изложеното по-горе по повод ВИС, доколкото разпоредбите в него са упражняване на споделена компетентност със средства на първичното право, следва, че разпоредби, които се отнасят до **споделената компетентност между ЕС и държавите членки стават част от правото на**

²³ В този смисъл Становище 2/2015 на Съда на ЕС от 16 май 2017, т. 242.

ЕС с произтичащите от това последици за България при спазване на условията, предвидени в чл.5, ал.4 от Конституцията.

В тази връзка обаче не трябва да се забравя, че **разпределението на сферите** на изключителна компетентност на Съюза и тези, спадаци в споделената компетентност между Съюза и държавите членки е въпрос на тълкуване на Договорите, което спада **единствено в компетентността на Съда на ЕС, а не в тази на българския Конституционен съд.** Съдът на ЕС през май 2017 г. се произнесе със Становище 2/2015 на Съда на ЕС от 16 май 2017 г. по повод Споразумението за свободна търговия между Европейския съюз и Република Сингапур, което е много близко по същността си до ВИС. **В това становище се установиха само две области, които спадат към споделената компетентност между ЕС и държавите членки, а именно инвестиции между ЕС и Сингапур, които не са преки, и уреждането на инвестиционни спорове, съответно някои свързани с тях аспекти.**

В Становище 2/2015 Съдът на ЕС по повод Споразумението за свободна търговия между Европейския съюз и Република Сингапур, което, както вече беше посочено, е много сходно с ВИС, **не констатира нито една област, която попада само и единствено в изключителната компетентност на държавите членки.** Ако имаше подобни разпоредби, те щяха да станат част от българското право по реда и при условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

2. Зависи ли временното прилагане, предвидено в смесени споразумения, от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията?

Временното прилагане, предвидено в смесените споразумения, е обусловено от характера на разпоредбите, до които то се отнася. Ако се отнася до разпоредби, свързани с области, попадащи съгласно ДФЕС в изключителната компетентност, тяхното действие не зависи от изпълнението на условията по чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Обратно, ако се отнася до области на споделена компетентност, то, с оглед изложеното по повод т. 1, е необходимо да бъде спазена процедурата по чл. 5, ал. 4 от Конституцията, само ако става дума за упражнена споделена компетентност по механизъм на първичното право.

В конкретния случай модалитетите на временното действие на ВИТС са установени в чл.30.7 от ВИТС. Временното действие е одобрено от Съвета на 30 октомври 2016 г. и от Европейския парламент на 15.02.2017 г. и започна от 21 септември 2017 г.

От текста на решението на Съвета на ЕС 2017/38 от 28.10.2016 г. за временно прилагане на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки⁴ ясно произтича, **че временното прилагане не се отнася до нито една разпоредба от споразумението, която да спада към споделената компетентност между Европейския съюз и държавите членки или в изключителната компетентност на държавите членки.** Това обстоятелство се установява и от Президента на Републиката, който сам констатира, че „*Временното прилагане е допустимо само в частта от смесените споразумения, отнасящи се до въпроси, които съгласно ДФЕС са от изключителната компетентност на ЕС*“.

Следователно временното прилагане на ВИТС не е подчинено на условията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България.

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 член 85, ал.1, т.9 от Конституцията към смесените споразумения, сключени съвместно от ЕС и държавите членки с трета държава?

ВИТС е смесено споразумение, което по подобие на Споразумението за свободна търговия между Европейския съюз и Република Сингапур, за което, както вече беше посочено, е налице становище на Съда на ЕС, се отнася до области на изключителна компетентност и области на споделена компетентност между ЕС и държавите членки. Тези области следват от вече предоставена компетентност на ЕС, съответно не е налице ново предоставяне на правомощия, произтичащи от тази Конституция.

⁴ Решение (ЕС) 2017/38 на Съвета от 28 октомври 2016 година за временно прилагане на Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна ОВ L11, 14.1.2017г., стр.1080—1081

Доколкото се налага ратификация във връзка с изложеното по повод въпрос едно, то тя трябва да бъде осъществена във връзка с чл. 85, ал. 1, т. 8 от Конституцията.

Следва да се има предвид, че чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията би могъл да влезе в сила при изменение на първичното право, което би променило установените в него компетентности и би имало непосредствен ефект върху правомощията, произтичащи от българската Конституция. В случая с ВИТС не е налице подобна хипотеза.

3.3. Прилага ли се чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията за смесени споразумения, които предвиждат създаването 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?

Разсъжденията, изложени по-горе, могат да бъдат пренесени при отговора на този въпрос. Ако при отговора на въпрос 3.1. се установи, че разпоредбите от смесените споразумения спадат към изключителната и споделена компетентност по смисъла на ДФЕС, то следва да се има предвид, че по силата на ратифицирането, обнародването и влизането в сила на ДФЕС вече е налице пренос на правомощия от национално на наднационално ниво. ВИТС е израз на упражняването на правомощия, установени в ДФЕС.

Създаването на институции, в които участва ЕС, но не участват държавите членки, не променя горния извод. По същността си правото на ЕС създава наднационални институции и тяхното съществуване неминуемо има и свое национално отражение. Примерите са много, но е достатъчно да споменем Съда на ЕС или Парламента. Те обаче не променят вътрешния конституционен баланс между основните конституционни органи. Уникалността на правото на ЕС е именно в тези наднационални институции. В решението на Конституционния съд по дело № 3 от 2004, с което започна настоящото становище, изрично този въпрос изрично е изяснен⁵.

⁵ „Република България участва, както във формирането на органите на Европейския съюз, които създават актове с пряко и универсално действие по отношение на нея, така и при тяхното приемане. Прилагането на такива актове не нарушава принципите, върху които е изградена държавата и баланса на конституционните институции. Балансът, който трябва да се съблюдава в създадената с Конституцията форма на държавно управление, има предвид само вътрешните отношения между

Въз основа на горното следва да се приеме, че разпоредбите на ВИТС, които съдържат разпоредби, имащи свои аналози у нас и които спадат към споделената компетентност на държавите членки, не противоречат на Конституцията.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ:

РАЛИЦА НЕГЕНДОВА



основните конституционни органи на държавата. Този установен баланс не се засяга от членството в Европейския съюз и участието в създаване на актове и взимане на решения от неговите органи.