

ЗА ПРАВОМОЩИЕТО НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
ДА СЕ ПРОИЗНАСЯ ЗА СЪОТВЕТСТВИЕТО  
НА СМЕСЕНИТЕ ДОГОВОРИ С КОНСТИТУЦИЯТА*Виктория Мингова*ON THE POWER OF THE CONSTITUTIONAL COURT  
TO RULE ON THE COMPLIANCE OF MIXED AGREEMENTS  
WITH THE CONSTITUTION*Viktoria Mingova*

**Abstract:** *This study aims at examining the general characteristics of constitutional review of international treaties and highlighting its specificities with regard to mixed European Union agreements. Legal issues stem from the fact that, in this case, we are faced with international treaties concluded not only by the Bulgarian State but by the European Union together with the Member States and third countries. Since the competence of the European Union is exclusive in certain fields, the Union has to ‘mix’ its competences in external relations with that of the Member States in order to be able to act in all aspects of international relations. Although, the review of the constitutionality of mixed agreements does not reveal any specific situation with regard to the power of the Constitutional Court to rule on the compliance of the international treaties with the Constitution, the main issue is about the limitations of the Court, exercising a preliminary and ex post review of the constitutionality of international treaties in the case of a mixed agreement, in the light of the obligation of sincere cooperation, on the one hand, and the safeguarding of the constitutional identity of the Bulgarian State’s participation in the establishment and development of the European Union, on the other hand.*

**Keywords:** *Constitutional Court, Court of Justice, constitutional review, International Treaty, Mixed Agreement, exclusive competence, shared competence, loyal cooperation, constitutional identity, Istanbul Convention.*

С Решение № 13 от 27 юли 2018 г. по к.д. № 3/2018 г.<sup>1</sup> Конституционният съд (КС) се произнесе, че сключеният от Република България на 21.04.2016 г. международен договор – Конвенция на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (Конвенцията), съставен на 11.05.2011 г. в град Истанбул<sup>2</sup>, не съответства на Конституцията на Република България (Конституцията). Така за първи път в историята на българското конституционно правосъдие в производство по чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо КС

реши, че сключен от България международен договор не съответства на Основния закон на държавата.

В същото време общественият дебат „за и против“ Конвенцията, сензационните заглавия в медиите и негативните коментари относно конституционното решение измести фокуса от юридическото значение и правните последици на акта на КС и го припозволи до спорове далеч отвъд конституционноправните. Така въпросът за особеностите на контрола за конституционност върху т. нар.

<sup>1</sup> Обн. ДВ., бр. 65 от 7 август 2018 г.

<sup>2</sup> Council of Europe Treaty Series – №. 210, Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, Istanbul, 11.V.2011

смесени договори на Европейския съюз<sup>3</sup> (ЕС), изразяващи се в необходимостта от съчетаване на съюзното право с българското конституционно право при проверка за съответствието с Конституцията на тази конкретна категория международни споразумения, остана извън правната проблематика<sup>4</sup>.

Въпросът произтича от факта, че в този случай сме изправени пред смесени договори – споразумения, сключвани не само от ЕС, а от Съюза съвместно с държавите членки и трета(и) страна(и). Макар на пръв поглед контролът за конституционност върху тези актове да не разкрива специфики по отношение на правомощието на КС да се произнася за съответствието на международните договори с Конституцията, поставя се въпросът – ограничена ли е българската конституционна юрисдикция при упражняване на предварителен и последващ контрол за конституционност на международните договори в хипотеза на смесено споразумение на ЕС, с оглед задължението за лоялно сътрудничество, произтичащо от член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), от една страна, и съхраняването на конституционната идентичност при участието на българската държава в изграждането и развитието на ЕС – от друга.

За да отговори на този въпрос, настоящото изследване има за цел да разгледа общите характеристики на правомощието на КС да се произнася за съответствието на международните договори с Конституцията и да открие неговите особености по отношение на смесените договори.

Конституцията на Република България демонстрира отвореност към другите държави

и субекти на международното право, както и съпричастност към изграждането на справедлив международен ред. Едно от основните начала, върху които е изградена държавата, е принципът за ангажираност на Република България в установяването на справедлив международен ред (чл. 24, ал. 2). По този начин се създава благоприятна среда за участието на българската държава в международния живот, а впоследствие и за присъединяването ѝ към ЕС.

Конституцията изпълнява отваряща функция в две посоки – спрямо политическата и правна система на ЕС и спрямо „традиционното“ международно право. Отварящата функция спрямо правото на ЕС има своето основание в интеграционната клауза на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Разпоредбата на ал. 3, чл. 4 от Конституцията може да се възприеме като ново основно начало, като един от основополагащите принципи на установения конституционен ред на страната. Не случайно нейното систематично място е в Глава първа „Основни начала“. 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 (така Решение № 7 от 17 април 2018 по к. д. № 7/2017<sup>5</sup>).

<sup>3</sup> Международните договори могат да бъдат сключени от ЕС, от всички или от някои държави членки, или от Съюза съвместно с всички или някои държави членки. Последните са познати като смесени договори.

<sup>4</sup> Следва да се отбележи, че от правна гледна точка Конвенцията от Истанбул, както много други международни договори, е „смесено споразумение“, което дава възможност за присъединяване на ЕС успоредно с присъединяването на държавите членки. Въпреки че ЕС не може да се присъедини към старите международни договори в областта на правата на човека, като тези на Организацията на обединените нации (ООН), тъй като те са отворени само за държави, по-новите договори предвиждат изрично ЕС да се присъедини към тях. Това важи в особено голяма степен за Конвенцията от Истанбул, която се занимава с редица области, в които ЕС е компетентен, включително правата и защитата на жертвите на престъпления, убежището и миграцията, както и в съдебното сътрудничество по наказателноправни въпроси. Освен това Конвенцията е първият смесен договор на ЕС, предмет на контрола по чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо от Конституцията.

<sup>5</sup> Обн. – ДВ, бр. 36 от 27 април 2018 г.

Конституцията от 1991 г. съдържа една значима новост за българската конституционна традиция – прякото инкорпориране във вътрешното право на страната, на нормите на международните договори, ратифицирани по конституционния ред, обнародвани и влезли в сила за България<sup>6</sup>. Отварящата функция на Конституцията спрямо международното право се съдържа в член 5, ал. 4 от Конституцията, който определя позицията на международните договори в българската правна система. Тази разпоредба установява правилото на умерен монизъм при съприкосновение между международното и вътрешното право. Така международният договор има ефект на част от вътрешното право на страната и то с предимство пред нормите на вътрешното законодателство, ако е ратифициран по надлежния ред, обнародван и влязъл в сила за Република България<sup>7</sup>.

С приемането на тази норма-принцип<sup>8</sup> България се присъединява към страните, които издигат международноправните норми над националните и по този начин допринасят за повишаване на ролята на международното право. Важно е да се отбележи, че не всички международни задължения, с които България е обвързана, стават част от националното законодателство. Конституцията предвижда, че от всички източници на международни задължения за България (международните обичаи, международните договори, задължителните актове на международните организации и задължителните решения на международните съдилища) само международните договори могат да станат част от вътрешния правен ред, без да е необходимо приемането на специален закон или подзаконен акт за тяхното изпълнение.

Кръгът от международни споразумения, които влизат във вътрешния правен ред без приемането на акт за транспониране, от своя страна е стеснен от конституционното изискване на чл. 5, ал. 4, според което само международните договори, ратифицирани, об-

народвани и влезли в сила, имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. В своята практика КС е имал възможност да изясни, че разписаните конституционни условия относно включването на договора във вътрешното право и прилагането му с предимство при противоречие, следва да бъдат изпълнени кумулативно<sup>9</sup>.

Международните договори, ратифицирани и влезли в сила за България, но необнародвани в Държавен вестник, не са част от вътрешното право на страната, освен ако са приети и ратифицирани преди сега действащата Конституция и по съществуващия при ратификацията им ред, обнародването не е било задължително<sup>10</sup>.

Във всички случаи изключени от категорията на международните споразумения, които стават част от вътрешния правен ред са международните договори, които противоречат на самата Конституция. Извод, който се налага от съвместния прочит на чл. 5, ал. 2 и 4 и чл. 85, ал. 4, както и от правомощието на КС по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Основния закон.

Осъществяването на върховенството на Конституцията по отношение на международното право, в което България участва чрез сключването и ратификацията на двустранни и многостранни договори, се осигурява на две нива – превантивно преди ратификацията на международния акт и последващо – след приемането му. За да предотврати възможна колизия между тези договори и конституционните разпоредби, Конституцията изрично регламентира правомощие на КС да се произнася за съответствието на сключените от Република България международни договори с Основния закон преди тяхната ратификация. Последващият контрол КС осъществява на общо основание – при упражняване на нормен контрол за конституционност върху законите за ратифициране на международни договори по реда на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията.

<sup>6</sup> Друмева, Е. Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 178.

<sup>7</sup> Решение № 7 от 17 април 2018 по к. д. № 7/2017 (ДВ, бр. 36 от 27 април 2018 г.).

<sup>8</sup> Пенев, П. Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие, София: Светулка 44, 2013, с. 182.

<sup>9</sup> Решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к. д. № 6/1992 г. (ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.).

<sup>10</sup> Решение № 7 от 2 юли 1992 г. по к. д. № 6/1992 г. (обн. ДВ, бр. 56 от 10 юли 1992 г.).

Контролът за конституционносъобразност на международните договори по чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо от Конституцията е предварителен и превантивен<sup>11</sup>. Той е предварителен, тъй като предхожда ратификацията на международния договор от Народното събрание (НС). Превантивната му функция се проявява в предотвратяване на възможна колизия между вече ратифициран международен договор и задължението на страната да изпълнява договора (*pacta sunt servanda*), от една страна, и задължението да се спазва Конституцията, от друга страна. По този начин върховенството на Конституцията спрямо международните договори има своето упование в контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Основния закон, който едновременно с това действа и като механизъм

за постигане на върховенството на Конституцията на практика. Не може да се допусне евентуално несъответствие на международни договори с Конституцията при положение, че неин основен белег е върховенството ѝ. Именно тя предопределя тяхната позиция в рамките на правната ни система<sup>12</sup>.

Предварителният контрол за конституционност на сключени международни договори, се упражнява факултативно<sup>13</sup>. Според теорията<sup>14</sup> и практиката<sup>15</sup> в обсега на контрола за конституционност по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията попадат международните договори, които са сключени от Република България и друг(и) субект(и) на международното право и са подчинени на международното право като регулативна система. С оглед субектите и съдържанието им договорите се опреде-

<sup>11</sup> Стойчев, С., Конституционно право. София: Сиела, 2007, с. 591; Друмева, Е. Конституционно право. София: Сиела, 2018, с. 601; Пенев, П. Нормативни и практически очерчания на българското конституционно правосъдие. София: Светулка 44, 2013, с. 189.

<sup>12</sup> Решение № 5 от 29 септември 2015 г. по к. д. № 4/2015 г. (ДВ, бр. 78 от 9 октомври 2015 г.).

<sup>13</sup> Първоначално в практиката на КС (Определение № 18 от 16 декември 1991 г. по к.д. № 27/1991 г.) се възприема, че съществува задължение всеки сключен от Република България международен договор да се подлага на такъв контрол „съгласно императивното изискване на чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията“. В Решение № 5 от 29 септември 2015 г. по к. д. № 4/2015 г. Съдът изрично посочва, че предварителният контрол за конституционност на сключени международни договори „не е задължителен“.

<sup>14</sup> Тодоров, Т. Обхват на конституционния контрол върху международните договори по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. Юбилеен сборник в памет на проф. Витали Таджер. София: Сиби, 2003, с. 542.

<sup>15</sup> В Определение № 4 от 16 април 2002 г. по к. д. № 6/2002 г. КС извежда като критерии качеството на страните, характерът на договора (дали по същество е сделка), приложимото право и компетентната да решава спорове юрисдикция. Съдът разграничава договорите, в които Република България участва като гражданскоправен субект, от тези, в които встъпва „в качеството ѝ на субект на власт (*jure imperii*)“. КС изследва въпроса дали приложимото право са „правилата на международното частно право“ или това е правото на международните договори (Виенската конвенция за правото на договорите, ДВ, бр. 87 от 1987 г.). Взима се предвид дали страните са избрали приложимо право, както това е обичайно да се прави в международното частно право. В Определение № 6 от 28 май 2002 г. по к. д. № 8/2002 г. (делото за договора с The Crown Agents for Oversea Governments & Administrations Limited, Великобритания) КС заключава, че: „Съдът е длъжен да прецени на първо място дали и доколко е компетентен... да се увери, че оспореният акт е международен договор или закон“. КС следва изискванията, изведени в Определение № 4 от 2002 г., като за отношението на равнопоставеността на страните съди от текста на договора. Отново изследва приложимото право като критерий и приема клаузата за избор на такова като признак за приложимостта на международното частно право. По това дело КС приема, че „по своята природа този договор е гражданскоправна сделка с международен елемент“. Отделя се внимание на предишните произнасяния по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. КС приема, че допуснатите за разглеждане по същество дела са касали междудържавни договори: „Това са делото за многостранната междудържавна Рамкова конвенция за защита на националните малцинства (Решение № 2 от 18 февруари по к. д. № 15 от 1997 г. – ДВ, бр. 22 от 1998 г.) и делото за междудържавната Спогодба и Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция (Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. № 8 от 1999 г. - ДВ, бр. 57 от 1999 г.). Междудържавен е и договорът между Република България и Руската федерация, по който съдът е отклонил искането.“.

лят като сделки (*контракти, Contrats d'Etat, State contracts*) на частното право, които 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<sup>16</sup>. В българското право и двете категории договори се означават като международни договори поради липсата на отделни думи за тях, но това не означава, че не се отчита различната им правна природа.

Единствено сключените от България международни договори са в обсега на предварителния контрол, упражняван от Конституционния съд, за съответствие с Конституцията<sup>17</sup>. Законът за международните договори на Република България (ЗМДРБ) определя

реда за подготовката и сключването им от българската държава. Ратификацията по ЗМДРБ се осъществява от НС със закон за ратифициране на международния договор. Следователно произнасяне на КС за съответствието на сключените от Република България международни договори с Конституцията преди ратификацията им е допустимо от сключването на договора до влизането на ратификационния закон в сила по аргумент от чл. 149, ал. 1, т. 4 във връзка с чл. 5, ал. 4 от Основния закон.

След ратификацията на международния договор от НС и неговото влизане в сила, контрол за конституционносъобразност КС може да упражнява спрямо ратификационния акт, приет във формата на закон и спрямо международния договор, предмет на този акт<sup>18</sup>. Този извод се налага от разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, съгласно която международните договори, надлежно ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Републи-

<sup>16</sup>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; Van Hecke, G. Contracts Between States and Foreign Private Law Persons. R. Bernhardt (ed.); *Encyclopedia of Public International Law*, Vol. I (1992), p. 815; Combacau, J., Sur, S., Droit international public, ed. Montchrestien, Paris, 1996, p. 313–314.

<sup>17</sup> Ad hoc предварителен контрол за съответствие на международния договор с първичното право на ЕС от страна на Съдът на ЕС е предвиден в чл. 218, пара 11 от Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). За разлика от националната ни конституционна разпоредба, която изисква договорът да е подписан, за да може КС да се произнесе за съответствието му с Конституцията, разпоредбата на ДФЕС не поставя такова изискване. Контролът е допустим във всеки момент, предхождащ сключването на договора, следователно и по отношение на проект на договор. Терминът „сключване“ на международни договори за ЕС е еквивалент на ратификация за националните правни системи на държавите членки.

<sup>18</sup> В Определение по допустимост № 2 от 27 юли 1995 г. к. д. № 16/1995 г., КС приема, че той „може да упражнява своите контролни правомощия само предварително, т. е. преди ратификацията и влизането в сила на договора. След ратификацията на международния договор от НС контрол за конституционносъобразност КС може да упражнява само спрямо ратификационния акт, приет във формата на закон.“. С Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. № 8/1999 г. КС отстъпва от това разбиране, според което след ратификацията на международен договор подлежи на контрол за конституционност само ратификационният акт, но не и международният договор. В Решение № 5 от 29 септември 2015 г. по к. д. № 4/2015 г. Съдът приема, че когато пред КС се атакува на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията ратифициран със закон международен договор, без значение дали това е международен договор в строгия смисъл на думата, или договор от сферата на частното право, че релевантен е не само въпросът как той е приет, но и въпросът какво той съдържа. Доводът, че съответствието на международните договори с Конституцията може да се осигури само преди тяхната ратификация (чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията), е неубедителен, защото този контрол не е задължителен. Специално пък по отношение на договорите от частен характер той е и недопустим (Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г.). „Когато предмет на конституционен контрол е ратификационен закон, в т.ч. когато с него се дава съгласие за обвързване на държавата по отношение на определен договор, било международен договор в строгия смисъл на думата, било договор на частното право, който е сключен с чуждестранно лице, той обхваща не само формалните изисквания за ратификация, но и конкретния договор.“.

ка България, са част от вътрешното право на страната. Следователно те имат положението и силата на надзаконов акт с предимство пред вътрешното законодателство, което им противоречи. 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.

КС е имал възможност да изясни, че правомощието му да се произнася за съответствието на сключените международни договори с Конституцията преди ратификацията им, не изключва правото на Съда да се произнася по тяхната конституционност и след ратификацията им. Разпоредбата на т. 4 на чл. 149, ал. 1 не ограничава правомощията на съда по т. 2 на чл. 149, ал. 1 от Конституцията, а ги допълва. С нея е създадена възможност за предварителен контрол за конституционност преди международният договор да е предложен за ратификация и за утвърждаването му като акт със силата на закон. И когато тази възможност не е била ползвана, няма пречка въпросът за конституционността на международния договор да бъде повдигнат чрез атакуване на акта за ратифицирането му на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. КС допълва, че това е така и защото ратификационният (утвърждаващият) закон инкорпорира утвърдения международен договор и би трябвало двата да бъдат разглеждани като един цялостен акт, който може да бъде оспорван като противоконституционен във всичките му части. В това отношение основателно се поддържа, че евентуалната противоконституционност на международния договор прави противоконституционен и акта за ратификацията му<sup>19</sup>. Доколкото ратификацията представлява съгласие за обвърз-

ване с определен международен договор, няма как проверката да се абстрахира от съдържанието му. Според КС обратното би означавало, че ратификацията сама по себе си създава своеобразен „имунитет“ срещу възможен контрол за конституционност, който съгласно конституционното правило следва да се разпростира върху всички закони<sup>20</sup>.

По текста на чл. 149, ал. 1, т. 4, видно от протоколите на Комисията по изработване на проект за Конституция и Стенографските дневници от заседанията на Великото народно събрание (25 юни 1991 г.), липсват каквито и да било обсъждания, които да послужат за изясняване на волята на конституционния законодател при приемане на разпоредбата, регламентираща предварителния контрол за конституционност върху международните договори. Неизяснени остават въпросите дали КС следва да се произнесе за съответствието на международния договор в неговата цялост независимо от конкретните доводи и съображения на вносителя, предопределящи предмета на конституционното дело, или е допустимо да разгледа само частта от договора, с която е сезиран от легитимиран субект на конституционна инициатива.

Нито Конституцията, нито Законът за Конституционен съд или Правилникът за организацията на дейността му дават конкретен отговор на този въпрос. Такъв не се открива и в практиката на конституционната юрисдикция. Характеристиките на контрола по чл. 149, ал. 1, т. 4 от основния закон – предварителен и превантивен, и целящ да осуети инкорпорирането във вътрешния правен ред на несъответни на върховния закон международни споразумения, предполагат да дадем предпочитание на първото разбиране<sup>21</sup>. Такова тълкуване

<sup>19</sup> С Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по к. д. № 8/1999 г. КС отстъпва от досегашното си разбиране, изразено в определение № 2 от 27 юли 1995 г. по к. д. № 16 от 1995 г., според което след ратификацията на международен договор подлежи на контрол за конституционност само ратификационният акт, но не и международният договор.

<sup>20</sup> Така и в Решение № 5 от 29 септември 2015 г. по к. д. № 4/2015 г.

<sup>21</sup> Досега КС се е произнасял по същество по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо от Конституцията четири пъти, като в решенията си се е произнесъл по международните договори в цялост. С Решение № 7 от 22 април 1993 г. по к. д. № 8/1993 г. КС се е произнесъл, че Договорът между Република България и Република Турция за трансфер на осъдени лица, подписан на 22 юни 1992 г., съответства на Конституцията. С Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по к. д. № 15/1997 г. КС е приел, че разпоредбите на чл. 7, 8, 9, 10 и 11 от Рамковата конвенция за защита на националните малцинства, подписана на 9 октомври 1997 г., както и конвенцията изцяло, съответстват на Конституцията на Република България.

отговаря на ролята, целите и значението на правомощието на КС в сферата на „външната власт“. Противното разбиране би означавало да не бъде постигната в пълнота целената от разглежданото правомощие превенция, което би довело до неефективен и нерезултатен контрол за конституционност. Още повече, че ратификацията на международните договори 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.

КС упражнява контрол за конституционност върху международните договори само в случаите, когато съответствието се оспорва. Ако се поддържа, че е налице съгласуваност, няма интерес от установяване в този смисъл с решение на конституционната юрисдикция.

Решенията на КС са задължителни за всички държавни органи, юридически лица и граждани<sup>22</sup>. По правило решенията на конституционната юрисдикция като *sui generis* съдебни решения имат действие спрямо всички (*erga omnes*) и са окончателни (*contra rem judicatam non audietur*). Поради предварителният и превантивен характер на производството по чл. 149, ал. 1, т. 4, решението на КС има действие преди всичко за НС и за органа, сключил международния договор, съобразно разписаните в чл. 9 ЗМДРБ правила при разпределянето на компетентността за сключване на международни договори, доколкото сключеният, но нератифициран международен договор все още не е действащо право. От друга страна при обявяване на противоконституционност на ратификационен закон, който е част от вътрешния правен ред, действието на решението ще се разпростре ефективно спрямо върху всички правни субекти.

В първия случай несъответните на Конституцията текстове ще трябва да се предоговорят, да се заяви резерва по тях или да се измени Конституцията, така че да се преодолее несъответствието. Ако това не е възможно – НС не може да ратифицира международния договор. За да има ефект това решение и извън вътрешния правен ред, българската държава следва да предприеме изрични действия и да уведоми договорния си партньор за намерението си, съгласно правилата на договора и съобразно Виенската конвенция за правото на договорите (ВКПД)<sup>23</sup>.

Във втория случай – след като самата Конституция допуска ратифицираните международни договори да се изменят или денонсират по предвидения в тях ред (чл. 85, ал. 3 от Конституцията), не би следвало да има пречка това да стане на основание решение на КС. НС ще трябва да уреди правните последици от обявената с решение на КС противоконституционност на ратифицирания международен договор, като го измени, денонсира или, доколкото е възможно, приеме съответна резерва, или като измени Конституцията.

Напуснем ли зоната на „класическите“ международни договори и навлезем ли в тази на международната дейност на ЕС в качеството му на самостоятелен субект на международната сцена (чл. 47 ДЕС), се изправяме пред предизвикателството на смесените по характер международни споразумения, сключвани едновременно от ЕС и от държавите членки. Тъй като компетентността на ЕС е изключителна (предоставена с Учредителните договори) само в определени области, във външните отношения ЕС се налага да „смесва“ своята компетентност, с тази, с която разполагат държавите членки, за да е възможно

С Решение № 7 от 3 май 1999 г. по к. д. № 6/1999 г. КС се е произнесъл, че Споразумението между Република България и Организацията на Северноатлантическия договор за транзитно преминаване през въздушното пространство на Република България на въздухоплавателни средства на НАТО в рамките на операцията „Съюзна сила“, съставено от вербална нота на НАТО № 99/478 от 28 април 1999 г. и вербална нота на Министерството на външните работи на Република България № 55-07-310 от 28 април 1999 г. и анексите и приложенията към тях, сключено на 28 април 1999 г., съответства на Конституцията на Република България. С Решение № 13 от 27 юли 2018 г. по к. д. № 3/2018 г. КС се е произнесъл, че Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие не съответства на Конституцията.

<sup>22</sup> Член 14, ал. 6 от Закона за Конституционен съд.

<sup>23</sup> Обн. ДВ, бр. 87 от 10 ноември 1987 г.

да действа във всички аспекти (области) на международните отношения.

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<sup>24</sup>.

Смесените споразумения могат да бъдат двустранни (ЕС и държавите членки, от една страна и трета държава/организация, от друга) или многостранни (ЕС, държавите членки и обикновено много други държави/организации, като всички те са отделни страни по споразумението)<sup>25</sup>. Разграничаването им е важно с оглед определяне на правните последици от невъзможността или отказа на държава членка или държави членки да ратифицират смесено споразумение.

При двустранните смесени споразумения ЕС и неговите държави членки са представени като едната страна по споразуме-

нието, въпреки необходимостта всички те да подпишат и ратифицират споразумението. Влизането в сила зависи както от ЕС, така и от държавите членки, тъй като всички следва да ратифицират споразумението, за да влезе то в сила и остане отговорни въз основа на съответните им компетенции. При многостранните смесени споразумения страни са ЕС, държавите членки (или дори само една от тях) и други държави/организации. Както личи и от името им, по тези споразумения има не две, а много страни.

В случая на двустранни смесени споразумения, Съюзът и неговите държави членки са договарящи страни<sup>26</sup>. Когато се договаря такова споразумение, всяка от страните трябва да действа в рамките на собствените си компетенции<sup>27</sup>. Това често се подчертава от преамбюла на споразумението, където се предвижда, че споразумението се сключва между третата страна, от една страна, и ЕС и неговите членки, от друга страна, наричани съвместно „страните“<sup>28</sup>. 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.

Положението на двустранните смесени споразумения е сложно, тъй като те включват клауза за влизане в сила, в която се посочва,

<sup>24</sup> Заключение на Генерален адвокат Sharpston, представено на 21 декември 2016 г., производство за даване на Становище 2/15, образувано по искане на Европейската комисия, параграф 73–75.

Следва да се посочи, че смесеният характер на едно международно споразумение не винаги е резултат от стриктна правна преценка на компетентността на Съюза, а също и на политически доводи, тъй като държавите членки настояват да бъдат възприемани като необходима страна по международните споразумения, в които влиза ЕС. 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.

<sup>25</sup> Виж повече за смесените споразумения: Коларов, Т., Смесените договори на Европейския съюз, Нов български университет, 2018; Heliskoski, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the External Relations of the European Community and its Member States* (The Hague: Kluwer Law International, 2001); Hillion and Koutrakos (Eds.), *Mixed Agreements in EU Law Revisited – The EU and its Member States in the World* (Oxford: Hart Publishing, 2010); LOO, Guillaume van der and Ramses A. Wessel, *The Non-ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions*, *Common Market Law Review*, 2017, vol. 54, № 3, pp. 735–770.

<sup>26</sup> Case C-316/91, *Parliament v. Council*, ECLI:EU:C:1994:76, para. 29.

<sup>27</sup> Case 28/12, *Commission v. Council*, ECLI:EU:C:2015:282, para. 47.

<sup>28</sup> Виж например Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между ЕС и Канада – ВИС (СЕТА).



че споразумението може да влезе в сила след като „всички страни“ са депозирали съответния инструмент за ратификация или одобрение<sup>29</sup>. Така, ако дори само една държава членка откаже да ратифицира споразумение, договорот ще остане „непълнен“ и споразумението не може да влезе в сила. Трябва да се отбележи, че ако държава членка реши да не ратифицира споразумение, трябва да съобщи това на другата страна в съответствие с процедурите на споразумението. Отхвърлянето на смесено споразумение в дадена държава членка няма правни последици отвъд вътрешния правен ред, доколкото няма нотификация за не-ратификация.

Последица на отказа на държава членка да ратифицира двустранно смесено споразумение е, че споразумението не може да влезе в сила за ЕС и останалите държави членки, дори когато всички те са завършили съответните процедури за ратифициране (заедно с другата страна по споразумението). На теория обаче, ЕС ратифицира смесени двустранни споразумения само след като всички държави членки са направили това. Този изход би означавал, че дадена държава членка може да блокира ЕС да упражнява правомощията си по отношение на областите на смесени споразумения, попадащи под изключителната компетентност на Съюза. От друга страна принципът на изключителност, който е заложен в чл. 2, параграф 1 ДФЕС, не допуска държавите членки да налагат вето върху прилагането на областите на смесено споразумение, които попадат в изключителните правомощия на ЕС.

Съдът на ЕС (СЕС) е постановил, че за смесените споразумения и ЕС, и държавите членки трябва да действат в рамките на компетенциите, които имат, като се спазват компетенциите на всяка друга договаряща страна<sup>30</sup>.

Вярно е, че по принцип всяка страна (включително държавите членки) трябва да избират между съгласието или отхвърлянето на цялото споразумение. Този избор обаче трябва да бъде направен в съответствие с правилата на Договора относно разпределението на правомощията<sup>31</sup>. Следователно процедурата по ратифициране от държавите членки може да обхваща само елементите от споразумението, попадащи в тяхната компетентност, т.е. разпоредби, които попадат в компетентност на държавата членка или в рамките на споделени правомощия, които не се упражняват от Съюза или които не са имплицитна компетентност в съответствие с доктрината ERTA<sup>32</sup> и принципите в Становище 1/76 на СЕС<sup>33</sup>, които са консолидирани в чл. 3 (2) ДФЕС. От своя страна, решението на Съвета за сключване на споразумението за ЕС може да обхваща само елементите, попадащи в компетенциите на Съюза.

Макар и държавите членки след като са подписали споразумението да остават свободни да го ратифицират, тяхната свобода не е абсолютна. Държавите членки са задължени да не нарушават предмета и целта на споразумението и според правото на ЕС, те са обвързани от задължението за лоялно сътрудничество, изразено в член 4, параграф 3 ДЕС. Съдът на ЕС по различни поводи е постановил, че когато предметът на споразумение попада частично в рамките на компетенциите на ЕС и отчасти в рамките на неговите държави членки, от съществено значение е да се гарантира тясно сътрудничество между държавите членки и институциите на ЕС, както в процеса на договарянето, така и при сключването и изпълнението на поетите ангажименти. Това произтича от изискване за единно представителство на Съюза на международната сцена<sup>34</sup>.

<sup>29</sup> Виж ВИС – Член 30.7.

<sup>30</sup> C-28/12, *Commission v Council*, EU:C:2015:282, para. 47.

<sup>31</sup> Заключение на Генерален адвокат Sharpston, представено на 21 декември 2016 г., производство за даване на Становище 2/15, образувано по искане на Европейската комисия, параграф 568.

<sup>32</sup> 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*.

<sup>33</sup> Становище 1/76, „Draft Agreement establishing a European laying-up fund for inland waterway vessels“ от 26.04.1977.

<sup>34</sup> *Opinions 1/94 of 15 November 1994*, EU:C:1994:384, par. 108, and *2/00 of 6 December 2001*,

EU:C: 2001:664, para. 18; and judgments of 20 April 2010, *Commission v. Sweden*, C-246/07, ECLI:EU:C:2010:203, para. 73, and of 28 April 2015, *Commission v Council*, C-28/12, EU:C:2015:282, para. 54.

Съдът на ЕС дори изрично признава този принцип по отношение на ратификацията на смесени споразумения<sup>35</sup>. Освен това СЕС е постановил, че задължението за сътрудничество е с общо приложение и не зависи нито от това дали съответната компетентност на Общността (сега Съюз) е изключителна, нито от каквото и да е право на държавите членки да поемат задължения към държави, които не са членки<sup>36</sup>. 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.

Това задължение произтича и от факта, че на няколко пъти по време на процеса на преговори, но преди подписването му, държавите членки имат възможност да изразят своите опасения или възражения по отношение на (части от) предвиденото споразумение напр. при разрешаване на започването на преговорите, при приемане на решението на Съвета за подписване на споразумението. Вярно е обаче, че само в изключителните случаи, изброени в член 218, параграф 8 ДФЕС, които изискват единодушие от Съвета, държава членка може да блокира този процес.

В контекста на задължението за сътрудничество, също се твърди, че причината и интереса на дадена държава членка да отложи или отхвърли ратификацията на смесено споразумение е решаваща. Генералният адвокат Sharpston приема, че ако държава членка откаже да сключи смесено споразумение поради причини, свързани с аспектите на това споразумение, за които ЕС разполага с изключителна външна компетентност, тази държава членка би действала в нарушение на правилата на Договора относно разпределянето на правомощия<sup>37</sup>.

Повечето многостранни смесени споразумения включват клауза, която предвижда, че споразумението влиза в сила, след като част (изрично се посочва брой или процент) от държавите, подписали споразумението са го ратифицирали (са изразили съгласие да бъдат обвързани). Следователно не-ратифицирането на многостранно смесено споразумение от една (или няколко) държави членки не винаги е проблематично, защото повечето споразумения могат да влязат в сила, след като част от държавите, подписали споразумението са го ратифицирали<sup>38</sup>. Следователно споразумението може да влезе в сила, включително за ЕС, без участието на всички държави членки, което води до така нареченото „непълно“ или „недовършено“ (“incomplete”) многостранно смесено споразумение. Тези споразумения могат да станат по-малко „непълни“, когато държави членки се присъединяват на по-късен етап, нещо, което понякога е изрично разрешено в решението на Съвета за сключването на споразумението.

Съществуват случаи на „непълни“ многостранни смесени споразумения. Многостранни смесени споразумения са сключвани от Съюза (преди Общността) преди сключването от всички държави членки. Някои от тях дори не са ратифицирани от някои държа-

<sup>35</sup> Opinion 2/91 ILO Convention 170, ECLI:EU:C:1993:106, para. 38. Ironically, ILO Convention 170 (at issue in Opinion 2/91).

<sup>36</sup> Case C-226/03, Commission v. Luxembourg, para 58; Case C-246/07 PFOS, ECLI:EU:C:2010:203, para 64.

<sup>37</sup> Заключение на Генерален адвокат Sharpston, представено на 21 декември 2016 г., производство за даване на Становище 2/15, образувано по искане на Европейската комисия, параграф 568.

<sup>38</sup> Виж например Конвенцията на Съвета на Европа за превенция и борба с насилието над жени и домашното насилие (чл. 75, параграф 3).

ви членки, тъй като тези държави имат намерение да останат извън споразумението за неопределено време. Тези държави членки обаче никога не са уведомили депозитаря или другите договарящи страни, оставяйки процедурата по ратификация непълна. Други споразумения са „временно непълни“, защото неучастващите държави членки все още имат намерение да сключат споразумението, но поради различни причини все още не са направили това.

Въпреки че не-ратифицирането при многостранните смесени споразумения не е пречка за влизането в сила на договора, Съюзът все пак често се опитва да насърчи държавите членки да ратифицират тези споразумения възможно най-скоро. В решения на Съвета на ЕС за сключване на такива смесени споразумения се призовават държавите членки да ратифицират тези споразумения възможно най-бързо и да (опитат) да депозират своя ратификационен документ едновременно със Съюза. Други решения на Съвета просто насърчават държавите членки да депозират своите инструменти за ратифициране възможно най-скоро без да предвиждат едновременно депозиране. Някои решения на Съвета дори включват обвързващ или индикативен срок, в който държавите членки трябва да ратифицират. Въпреки това, държавите членки не са склонни да поемат правни задължения да депозират своя инструмент за ратификация в определен срок или по определен начин. Налагането на такъв срок обаче няма да засегне разделението на компетенциите, тъй като изисква единствено държавите членки да упражняват своите компетенции по такъв начин, че да не „подкопават“ упражняването от Съюза на собствената му компетентност т.е. в съответствие със задължението за лоялно сътрудничество.

КС е имал възможност да изясни някои аспекти на смесените споразумения и по-специално международни търговски спо-

разумения по ДФЕС, сключвани не само от ЕС, а от Съюза съвместно с държавите членки като едната от съдоговарящите страни. КС е очертал конституционния ред за въвеждане на посочената категория смесени споразумения в националната правна система, правната им природа, тяхното временно прилагане, статусът им в правния ред на Съюза, както и относно компетентността на ЕС да сключва международни споразумения от този вид<sup>39</sup>.

Съгласно цитираното решение 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.

Като отчита практиката на СЕС, КС отбелязва, че международните споразумения, включително и смесените, по принцип, представляват интегрална част от правото на ЕС за частта в компетентност на Съюза<sup>40</sup>. 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.

По отношение на смесените споразумения КС приема, че техните разпоредбите на смесените споразумения, с влизането им 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 про-

<sup>39</sup> Решение № 7 от 17 април 2018 по к. д. № 7/2017 (ДВ, бр. 36 от 27 април 2018 г.).

<sup>40</sup> 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 рангът 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.

тиворечат, 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<sup>41</sup>, 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.

КС допълва, 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 според КС са основополагащите (конституционните) за Съюза ценности и принципи. Поради това, и за частта от разпоредбите в полето на запазена компетентност на държавите членки, при смесените споразумения, ефективното предимство пред националното право е обвързано с ценностите, основополагащи за съюзния правен ред.

В решение № 7 от 17 април 2018 КС 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.“

На фона на тази принципна постановка правомощието на КС да се произнася за съответствието на смесените международни договори с Конституцията следва да се подчинява на същите тези фундаментални за националния и наднационалния правен ред постулати. Международните споразумения, включително и смесените, по принцип, представляват интегрална част от правото на ЕС за частта в компетентност на Съюза<sup>42</sup>. СЕС също така определя и рангът на международните споразумения: под първичното право, но с предимство пред производното/„вътрешното“ за ЕС законодателство<sup>43</sup>.

Като се има предвид спецификата на смесените споразумения на ЕС, КС е ограничен от монопола на СЕС по отношение на тълкуването и преценката на валидността на правото на Съюза. За да се определи обхватът на контрола на КС върху смесените договори на ЕС, следва да се изхожда от правната природа на тези споразумения, които са едновре-

<sup>41</sup> Тук КС прави уточнение „каквото е ВИТС“.

<sup>42</sup> 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 - Productos Farmaceuticos v. Merck от 11.09.2007.

<sup>43</sup> 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, Racked GmbH & Co. v. Hauptzollamt Mainz от 16.06.1998, пар.41, 45–51.

менно международни договори, сключени от България и интегрална част от правото на ЕС за частта в компетентност на Съюза.

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 пречатства 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) т. е. в случаите на действащо вторично законодателство към изключителната компетентност се отнасят и други дейности на Съюза на основание чл. 3 (2) ДФЕС.

Тъй като смесените споразумения на ЕС могат да съдържат разпоредби, попадащи както в изключителните правомощия на ЕС и на държавите членки, така и в споделените компетенции, необходим е поне двустепенен подход, основан на разделението на компетенциите между Съюза и неговите държави членки. Следователно по отношение на тях се поставя въпросът за връзката между българския конституционен ред и правния ред на ЕС. КС не разполага с голяма свобода на действие, когато контролира съвместимостта на смесените договори с Конституцията. Разделението на компетентността остава предмет на принципите на правото на ЕС. Освен това специфичният характер на този вид договори изисква КС да изясни мисията си и строго да ограничи контрола до проверка за съответствието на смесеното споразумение с Конституцията. КС не

може да контролира съвместимостта на смесения договор с ДЕС и ДФЕС (Договорите) по реда на чл. 149, ал. 1, т. 4, предложение първо. Единствено СЕС е компетентен при преценката на валидността на правото на ЕС, както и относно съответствието на споразуменията на ЕС с Договорите. Контролът за конституционност върху смесените договори на ЕС не може да се упражнява по начин, който би засегнал способността на Съюза да действа на международната сцена в съответствие с чл. 3, параграф 5 и чл. 21 ДЕС.

По отношение на разпоредбите, които попадат в компетентност на държавата или в рамките на споделените правомощия (които не се упражняват от Съюза или които не са имплицитна компетентност в съответствие с доктрината ERTA и принципите в Становище 1/76 на СЕС, които са консолидирани в чл. 3 (2) ДФЕС), правомощието на КС да се произнася за съответствието им с Конституцията е ограничено от задължението за лоялно сътрудничество на държавите членки и неговата особена тежест за постигането на целта за утвърждаването на Съюза като единен субект в международен план. 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. Съдът на ЕС често прилага задължението за сътрудничество като ориентир при разпределението на компетентността във външните отношения<sup>44</sup>. Специално внимание на сътрудничеството при споделената компетентност СЕС отделя в Становище 1/08<sup>45</sup> и го свързва с изискването за единство в международното присъствие и представителство на Съюза. Такова разбиране по отношение на международното право не е чуждо на КС и в своята практика Съдът последователно се придържа към доктрината за т.нар. конформно тълкува-

<sup>44</sup> 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.

<sup>45</sup> Становище 1/08 на СЕС от 30 ноември 2009 – General Agreement on Trade in Services (GATS)

не на Конституцията. Според КС<sup>46</sup> нормите на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС) имат общоцивилизационно и общоевропейско значение за държавите – страни по нея, поради което тълкуването на българския основен закон трябва да бъде конформно. Тази линия, според която тълкуването на разпоредбите на Конституцията, свързани с основните права, следва да бъде съобразено с нормите на КЗПЧОС, е продължена и в по-новата практика на съда<sup>47</sup>.

По отношение на разпоредбите, които попадат в обхвата на изключителната компетентност на ЕС и в споделените правомощия (в случаите, в които Съюзът е упражнил изчерпателно своята компетентност), правомощието на КС да се произнася за съответствието им с Конституцията е ограничено до ядрото от фундаменталните ценности и устои, признато като конституционна идентичност на държавата. Мерило за контекстуалната адекватност на подобна нормативна регулация с международен произход е способността ѝ да се впише в българската конституционна култура и традиция, като елементи от съдържанието на конституционната идентичност. В процеса на развитие на европейския конституционализъм и конституционна култура, конституционната идентичност има задачата да легитимира обвързването на националните правни системи, основани на суверенитет и йерархия, с наднационалния плуралистичен конституционен ред<sup>48</sup>. Нейната легитимираща функция произтича от ролята ѝ на пазител на ненарушимостта и непрехвърлимостта на ядрото от конституционни ценности и принципи на институционално устройство на държавите членки, което не може да бъде засягано от обвързващи страните клаузи в из-

пълнение на международни договори или при „обикновени“ конституционни промени, извършени от учредената законодателна власт<sup>49</sup>.

Конституционната идентичност произтича от върховенството на Конституцията и има функцията да гарантира държавния суверенитет. Същевременно обаче тя не може да служи като всеобхватно оправдание за ограничаване на примата на ЕС във всички сфери на националния конституционализъм, а защитава тези аспекти на суверенитета, които са директно свързани с ядрото от елементи на конституционното съглашение, произлязло от конституционната самоидентификация на обществото<sup>50</sup>.

Задачата на конституционната идентичност, известна още като клаузата на идентичността (чл. 4, ал. 2 от Лисабонския договор), е да позволи примата на правото на ЕС над националните конституции освен в случаите, когато това право засяга фундаментални за съответната страна ценности и принципи, възплътени в нейните фундаментални политически и конституционни структури<sup>51</sup>. Конституционната идентичност осъществява и свързваща функция като основа за развитие на обща конституционна култура, очертавайки основните ценности, които са споделяни от европейските държави, и разграничавайки фундаменталните граници между тях, които трябва да бъдат съобразявани. Така тя оставя настрана от защитния си обхват тези ценности и институционални аспекти на конституционно устройство, които могат да бъдат подчинени на примата на наднационалните правни стандарти в процеса на обвързването с наднационалния правен ред<sup>52</sup>. В практиката на СЕС<sup>53</sup> принципът на зачитане на националната

<sup>46</sup> Решение № 2 от 18 февруари 1998 г. по к.д. № 15/1997 г. (ДВ, бр. 22 от 24 февруари 1998 г.).

<sup>47</sup> Решение № 3 от 4 май 2011 г. по к. д. № 19/2010 г. (ДВ, бр. 38 от 17 май 2011 г.); Решение № 1 от 1 март 2012 г. по к. д. № 10/2011 г. (ДВ, бр. 20 от 9 март 2012 г.).

<sup>48</sup> **Belov, M.** The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives of Federalism*, vol. 9, issue 2, 2017, p. E-74.

<sup>49</sup> **Асенов, С.** Българската конституционна идентичност: проблеми и възможности; Научни трудове на УНСС, ИК – УНСС, том 2/2019, София, с. 42.

<sup>50</sup> **Belov, M.** Op. cit., p. E-84.

<sup>51</sup> **Асенов, С.** Цит. съч., с. 46–47.

<sup>52</sup> **Belov, M.** Op. cit., p. E-87-88.

<sup>53</sup> Решение по дело C-208/09 – Sayn-Wittgenstein, от 22.12.2010, пар. 92; Решение по дело C-391/09 – Wardyn, от 12.05.2011, пар. 86; решение по дело C-51/08 – ЕК/Люксембург, от 24.05.2011, пар. 124; Реше-

идентичност присъства като „легитимна цел“, която след провеждане на тест за пропорционалност, би могла да послужи като повод за ограничаване прилагането на норми на първичното и вторичното европейско право.

Обобщено процесът на обогатяване на конституционното право с международни черти се проявява в няколко посоки: инкорпориране на международните договори във вътрешното право с предимство в прилагането при колизия; конформното тълкуване на Конституцията с международните договори в областта на основните права и свободи и с правото на ЕС и в приемането на актове от органите на Съюза с пряко действие, без да е необходима тяхната ратификация. Ролята на КС в този процес – да осигурява върховенството на Конституцията, се проявява в правомощието му да се произнася за съответствието на международните договори с Конституцията.

От гледна точка на международното публично право, смесените договори са международни договори, по отношение на които разпростира своето действие ВКПД. Съгласно чл. 26 ВКПД, страните по международните договори са задължени да спазват принципа *pacta sunt servanda*. В Република България този принцип е закрепен на конституционно ниво. Международните договори, които са подписани, ратифицирани и влезли в сила, имат предимство пред вътрешното право, но не и пред Конституцията. В допълнение към това българската държава е ангажирана и от правния ред на ЕС, който има предимство пред международните договори. Според практиката на СЕС<sup>54</sup>, той има предимство и пред конституциите на държавите членки. Както вече беше изяснено, смесените договори са иманентна част от правния ред на ЕС и проявление на ЕС като *sui generis* субект на правото. За България смесените договори безспорно имат предимство пред вътрешното право. Изглежда обаче йерархичното им място спрямо Конституцията може да е различно в зависимост от разпределението на компетентността между ЕС и държавите членки по отделни техни части.

Поради тези особености, различен следва да е и подходът на КС при упражняване на правомощието му да се произнася за съответствието на смесените договори с Конституцията.

Крайният извод, който се налага е, че контролът за конституционност върху смесените договори на ЕС се стеснява на няколко нива. По отношение на разпоредбите, които попадат в компетентност на държавата или в рамките на споделените правомощия (които не се упражняват от Съюза или които не са имплицитна компетентност в съответствие с доктрината ERTA и принципите в Становище 1/76 на СЕС, които са консолидирани в чл. 3 (2) ДФЕС), контролът е обвързан от задължението за лоялно сътрудничество, изразено в член 4 (3) ДЕС и в богатата практика на СЕС. По отношение на разпоредбите, които попадат в изключителната компетентност на ЕС и в споделените правомощия (в случаите, в които Съюзът е упражнил изчерпателно своята компетентност), контролът е ограничен в пределите, необходими за съхраняването на българската конституционната идентичност.

## БИБЛИОГРАФИЯ

**Асенов, С.** Българската конституционна идентичност: проблеми и възможности. София: УНСС, том 2, 2019, с. 42, 46–47. // **Asenov, S.** *Balgarskata konstitutsionna identichnost: problemi i vazmozhnosti.* Sofia: UNSS, tom 2/2019, s. 42, 46–47.

**Друмев, Е.** Конституционно право. София: Сиела, 2018 // **Drumeva, E.** *Konstitutsionno pravo.* Sofia: Siela, 2018.

**Коларов, Т.** Смесените договори на Европейския съюз. София: Нов български университет, 2018. // **Kolarov, T.** *Smesenite dogovori na Evropeyskia sayuz.* Sofia: Nov balgarski universitet, 2018.

**Пенев, П.** Нормативни и практически очертания на българското конституционно правосъдие. София: Светулка 44. // **Penev, P.** *Normativni i prakticheski ochertania na balgarskoto konstitutsionno pravosadie.* Sofia: Svetulka 44, 2013.

**Стойчев, С.** Конституционно право. София: Сиела, 2007. // **Stoychev, S.** *Konstitutsionno pravo.* Sofia: Siela, 2007.

ние по дело C-393/10 – O. Brien, от 1.03.2012, пар. 49; Решение по дело C-202/11 – Las, от 16.04.2013, пар. 26; решение по дело C-156/13, Digibet Ltd, от 12.06.2014, пар. 34; Решение по съединени дела C-58/13 и C-58/14 – Torresi, от 17.07.2014, пар. 54 и 58.

<sup>54</sup> C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft (1974), para 3.

**Тодоров, Т.** Обхват на конституционния контрол върху международните договори по чл. 149, ал. 1, т. 4 от Конституцията. *Юбилеен сборник в памет на проф. Витали Таджер*. София: Сибс, 2003. // **Todorov, T.** Obhvat na konstitutsionniya kontrol varhu mezhhdunarodnite dogovori po chl. 149, al. 1, t. 4 ot Konstitutsiyata. *Yubileen sbornik v pamet na prof. Vitali Tadzher*. Sofia: Sibi, 2003.

**Тодоров, Т.** Гражданската отговорност на държавата в българското международно частно право. *ГСУ*, том 77, 1987, кн. 1. // **Todorov, T.** Grazhdanskata otgovornost na darzhavata v balgarskoto mezhhdunarodno chastno pravo. *GSU*, tom 77, 1987, kn. 1.

**Mayer, P.** Droit international prive, ed. Montchrestien, Paris, 1994, p. 465–467.

**Van Hecke, G.** Contracts Between States and Foreign Private Law Persons, in: R. Bernhardt /ed./; *Encyclopedia of Public International Law*, Volume I /1992/, p. 815.

**Combacau, J., Sur, S.** Droit international public, ed. Montchrestien, Paris, 1996, p. 313–314.

**Heliskoski, J.** Mixed Agreements as a Technique for Organizing the External Relations of the European Community and its Member States. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

**Hillion, Ch., P. Koutrakos** (Eds.), Mixed Agreements in EU Law Revisited: The EU and its Member States in the World. Oxford, Hart Publishing, 2010.

**LOO, Guillaume van der, Ramses A. Wessel.** The Non-ratification of Mixed Agreements: Legal Consequences and Solutions. *Common Market Law Review*, 2017, vol. 54, № 3, p. 735–770.

**Belov, M.** The Functions of Constitutional Identity Performed in the Context of Constitutionalization of the EU Order and Europeanization of the Legal Orders of EU Member States. *Perspectives of Federalism*, vol. 9, issue 2, 2017, p. E-74, 84, 87–88.