

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 6/К. 9. 3/04
Дата 07.06.04

Изх. № 2794/2004г.

София, 07.06.2004г

На Ваш № 6/ 19.05.2004г

К.д.№ 3/2004г.

Иван К. Д. № 3/2004г.
Да се разглеждат за възможност
сбдгек
07.06.2004г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

НА ГЛАВНИЯ ПРОКУРОР НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
НИКОЛА ФИЛЧЕВ – ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 3/2004 ГОДИНА

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 17.05.2004 г. по к.д. № 3/2004 г. е прието за разглеждане тълкувателно искане на Президента на Република България за тълкуване на чл. 153 и 158 т.3 от Конституцията в смисъл дали Народно събрание или Велико народно събрание има правомощието да изменя Конституцията в следните насоки: да се приеме конституционна разпоредба, която да предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове, които имат наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България; да отпадне забраната за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите от ЕС; да се предвиди европейско гражданство с произтичащите от него последици; да се приемат разпоредби, възлагащи на национални държавни органи упражняването на представителните функции в органите на ЕС; да се приеме разпоредба относно възможността за осъществяване на предварителен контрол от

НС в процеса на изработване на актовете, приемани от органите на ЕС; да се приеме разпоредба позволяваща предаването на български граждани на чужда държава или международен съюз за целите на наказателното преследване в случаите, когато това е предвидено в международен договор по който Република България е страна; да се разширят признаците на равнопоставяне на гражданите в съответствие с Хартата за правата на гражданите на ЕС.

В качеството си на конституирана с определението страна по делото изразявам следното становище във връзка с отправените от Президента на Републиката тълкувателни питания:

Като общо предварително съображение считам че тълкувателното решение на Конституционния съд принципно ще трябва да се базира на юридически точните аргументи, залегнали в мотивите по к.д. № 22/2002 г. В това дело подробно и убедително са изложени доводи относно точното разкриване на конституционните понятия “форма на държавно устройство и форма на държавно управление”. С решението се прави основателната констатация, че при приемането на формулировката на чл.158 т.3 от Конституцията, конституционният законодател не е възприел нито едно от съществуващите становища в доктрината. Счел е че “създадените от Конституцията върховни институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им правомощия и установен между тях баланс са основата на държавата”. Изградената с Конституцията институционална композиция материализира практически понятието за формата на държавно управление. Имайки предвид това в мотивите на решението си Конституционният съд бланкетно е отбелязъл и обстоятелството че “предстоящата интеграция на Република България в Североатлантически алианс и в ЕС ще наложат възлагането на нови функции на някои от съществуващите основни конституционни органи. При запазване принципите, върху които е изградена държавата, на баланса и

взаимоотношенията между институциите това няма да промени формата на държавно управление”.

Вниквайки в съдържанието на поставените от президента тълкувателни питання може да се направи общият извод, че предлаганите изменения в Конституцията, мотивирани от приемането ни в ЕС не се отнасят до промени във формата на държавно устройство и държавно управление и следва да бъдат приети от обикновено Народно събрание. Имайки предвид че всяко от питаннята е конкретно формулирано накратко ще взема отношение по всяко едно от тях:

1. Да се приеме конституционна разпоредба, която да предвижда органите на ЕС да могат да приемат решения и да създават юридически актове, които имат наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България.

С приемането на Република България в ЕС актовете на Съюза ще бъдат въведени пряко и незабавно във вътрешното законодателство като за това няма да е необходима ратификация. Прякото и незабавно действие на тези актове допълва, а не дерогира нормативната компетентност на националните органи носители на нормотворческа компетентност. Същевременно те съдържат юридическия белег на международни актове и в съответствие с духа и принципите на действащата Конституция ще трябва да заемат приоритетно положение спрямо вътрешното право.

С приемането на текст който ще дефинира допълнителната специфика на правото на ЕС и неговото имплантиране във вътрешното право не се засягат формата на държавно устройство и държавно управление. Не се засяга, а само се допълва за една специфична група актове приложението на принципа за приоритет на международните актове, по които България е страна провъзгласен в чл.5 ал.2 и 4 от Конституцията. Приемането на такава конституционна разпоредба следва да стане от обикновено Народно събрание.

2. Да отпадне от Конституцията забраната за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите от ЕС.

Без съмнение и в този случай не се засягат формите на държавно устройство и държавно управление. Няма да се създаде какъвто и да било ограничителен режим по отношение на българските граждани /става дума за юридическите способности за придобиване и изгубване на правото на собственост/. Напротив, по силата на съществуващата реципрочност български граждани ще могат да придобиват собственост в останалите страни-членки на Съюза. Що се касае до евентуални неблагоприятни икономически последици те не могат да бъдат конституционен въпрос в разглеждания тук смисъл. И все пак за преодоляването им вече има установена конституционна практика във вече присъединилите се към ЕС държави, а именно регламентиране на 7-годишен гратисен период за влизане на подобна регулация в действие.

3. Да се предвиди европейско гражданство с произтичащите от това последици /т.3 от питането/; Да се разширят признаците на равноправие на гражданите в съответствие с Хартата за правата на гражданите на ЕС /т.7 от питането/.

И с тези промени в Конституцията няма да се предизвика промяна във формата на държавно устройство и държавно управление. Споделям виждането на Президента на Републиката, изразено в мотивите към искането му, че Хартата за правата на гражданите на ЕС съдържа повече антидискриминационни разпоредби от предвидените в чл.6 на Конституцията на Република България. Инкорпорирането им в основния закон на държавата ще доведе до обогатяване на конституционнотакрепените права и свободи на гражданите. Същото може да се каже и за придобиването на европейско гражданство. То е свързано най-вече с осигуряването на активно и пасивно избирателно право по отношение на

нормативно уреденото представителство в органите на ЕС на централно ниво и в органите на местно самоуправление на регионално ниво. С придобиването на това право не се накърнява което и да било от сега установените в Конституцията основни права и свободи за българските граждани. И дума не може да става за някаква промяна във формата на държавно устройство и държавно управление.

4. Да се приемат разпоредби възлагащи на национални държавни органи упражняването на представителни функции в органите на ЕС /т.4 от питането/; да се приеме разпоредба относно възможността за осъществяване на предварителен контрол от НС в процеса на изготвяне на актовете на органите на ЕС /т.3 от питането/.

Групирам тези две бъдещи изменения в Конституцията поради тясната им връзка по съдържание и голяма степен на взаимна обусловеност с оглед предвидения в ЕС механизъм за вземане на решения. Считам че на каквито и национални органи /предимно от състава на изпълнителната и законодателната власти/ да се възложат функции не представителство в ЕС това по никакъв начин няма да доведе до нарушаване на конституционно установените съотношения и баланс на властите вътре в страната. А това е решаващо за да се определи едно изменение на Конституцията като засягащо или не формата на държавно управление. Точно към тази хипотеза се отнася и цитирания в уводната част на настоящото становище абзац от мотивите на решението на КС по к.д. № 22/2002 г.

Същото може да се каже за предварителния контрол, който Народното събрание ще упражнява в процеса на изработване на актовете приемани от органите на ЕС. Практиката показва, че тази дейност на парламентите на страните-членки на практика надхвърля консултативно-декларативното си предназначение. Става дума за упражняван систематичен предварителен контрол, който се вписва в по-общия контекст на вътрешните отношения на контрол от

страна на законодателната власт по отношение по отношение на изпълнителната, а резултатът от проявлението му навън /извън страната, в правното пространство на ЕС/ е, че той играе важна роля на коректив , а често и на полезен съучастник при изготвянето на важни актове на общото право на ЕС. Никаква заплахата за формата на държавно устройство или държавно управление не може да бъде видяна и тук.

5. Да се приеме разпоредба позволяваща предаването на български граждани на чужда държава или международен съюз за целите на наказателното преследване в случаите, когато това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна /т.6 от искането/.

Не мисля че включването на такава разпоредба в бъдещото изменение на Конституцията е наложително. Доколкото обаче по този въпрос е направено тълкувателно искане ще взема отношение и по него. И сега, струва ми се, съществуват възможности чрез механизма на чл.5 ал.2 и 4 от Конституцията да се поеме задължение от страна на Република България на реципрочна основа да може да се предава български гражданин за постигане на целите на наказателното преследване. Общата разпоредба на чл.25 ал.4 от Конституцията, постановяваща че български гражданин не може да бъде изгонен от Република България или предаден на чужда държава не е пречка за това. Тази разпоредба трябва да се тълкува стриктно -- тя не може да има предвид случаите на извършено престъпление и поето от държавата по сключен международен договор задължение за предаване .

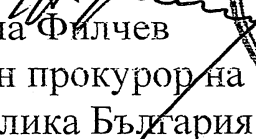
Рамковото съглашение на Съвета от 13.06.2002 г. относно европейската заповед за задържане и процедурите по предаване на лица между държавите-членки е безусловно един крайно необходим юридически акт към който Република България трябва да се присъедини. С това ще се направи много по ефикасна борбата с престъпността на цялата територия на Съюза, ще създаде предпоставки и ще гарантира по-голяма сигурност и спокойствие за гражданите на

държавите-членки. Така ще се защити една приоритетна по същността си конституционна ценност – правото на гражданите на сигурност и защита при застрашени или нарушени права /чл.56 ал.1 и чл.57 ал.2 от Конституцията/.

С приемането на предлагания текст няма да се накърни формата на държавно устройство и държавно управление. От друга страна без да влиза в непреодолимо противоречие с чл.22 ал.4 от Конституцията той ще защити безспорно приоритетни конституционни ценности предмет на чл. 56 и 57, свързани със спазване на обществения ред, сигурността и спокойствието на гражданите.

По изложените съображения в заключение считам че на направеното от Президента на Републиката тълкувателно искане трябва да се отговори в смисъл, че предлаганите промени в Конституцията във връзка с пълноправното членство на Република България в ЕС са от такова естество, че за приемането им не се налага свикване на Велико народно събрание. С тях не се нарушава формата на държавно устройство и формата на държавно управление. Не се накърняват основни права и свободи на гражданите, защитават се прогласени от Конституцията висши ценности и права както индивидуални така и колективни. Не се дерогират разпоредбите на чл.4 ал.1 и 2 от Конституцията, а само наред с тях се отчита спецификата на общото право на ЕС и по-специално прякото незабавно и универсално действие на неговите актове при инкорпорирането им във вътрешното право.

С уважение:


Никола Филчев
Главен прокурор на
Република България

