



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

МИНИСТЪР

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 6/КСЗ 3/0.

Дата 11.06.04

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ**

по конституционно дело №3 от 2004г.

УВАЖАЕМИ Г-ЖИ И Г-ДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предлагам на Вашето внимание становище по конституционно дело №3 от 2004г.

Съгласно чл.153 от Конституцията на Република България, Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото народно събрание. В чл. 158 е посочено и кои изменения на Конституцията са в кръга на компетентността на Великото народно събрание. Искането за задължително тълкуване на чл. 153 и чл. 158, от една страна, и Определението на Конституционния съд от 17 май 2004 г. по конституционно дело No 3/2004 г., от друга, се отнасят основно до правомощието на Великото народно събрание да решава въпросите за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление. В този смисъл конституционните съдии са приели в определението, че разсъжденията следва да вървят в посока към изясняване дали бъдещите промени в Конституцията, обусловени от членството на Република България в Европейския съюз представляват промяна във формата на държавно устройство и на държавно управление. В допълнение, първата насока за промяна на Конституцията (свързана с действието на актовете на общностните институции) има известно отношение и следва да бъде изяснена и в светлината на чл. 158, т. 4 във връзка с чл.5, ал.4 от Конституцията. При тълкуване характера на тези промени ще се изясни и конкретната процедура, която следва да бъде приложена, т.е. дали промените следва да се извършат от Народно събрание или от Велико народно събрание.

Конституционният съд вече даде задължително тълкуване (Решение № 3/2003 г. по к.д. № 22/2002 г.) на понятията за форма на държавно устройство и на държавно управление, както и кога са налице промени в тях. Конституционният съд реши по к.д.3/2003 г., че "...териториалната цялост и установеният от Конституцията унитарен характер на държавата с местно самоуправление при недопускане на автономни териториални образувания съставляват формата на държавно устройство по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията.". По отношение понятието за формата на държавно управление, Конституционният съд прие, че то "...се определя не само от характера на държавата като парламентарна или президентска република или монархия. В него се включва и изградената от Великото Народно събрание чрез редица конституционни текстове, които доразвиват парламентаризма, система от висши държавни институции - Народно събрание, президент и вицепрезидент, Министерски съвет, Конституционен съд и органите на съдебната власт (Върховен касационен съд, Върховен административен съд, прокуратура, следствие и Висш съдебен съвет), тяхното съществуване, мястото им в съответната власт, организацията, условията, начина на формиране и мандата им. Във формата на държавно управление се включват и възложените от Конституцията на тези институции дейности и правомощия,

доколкото с изменението им се нарушава балансът между тях при съблюдаване на основните принципи, върху които е изградена държавата - народен суверенитет, върховенството на основния закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.”

**Считам, че седемте насоки на изменения в Конституцията на Република България, произтичащи от бъдещото членство в Европейския съюз, които президентът е посочил в своето искане до Конституционния съд, не представляват промени във формата на държавно устройство или във формата на държавно управление и следователно компетентно да ги приеме е Народното събрание.**

1. *Приемане на 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*

С подписването на Договор за присъединяване към Европейския съюз, последващото го ратифициране съгласно чл. 85, ал.1 от Конституцията, обнародване и влизане в сила, Република България ще се присъедини към специфичен Съюз. Всяка държава – членка на ЕС с акта на присъединяването си (във формата на международен договор между настоящите страни-членки и бъдещата държава-член) става страна по учредителните договори на ЕО/ЕС (с техните изменения и допълнения). В тези договори, представляващи актове на т.нар. първично общностно право, са уредени изчерпателно съюзните институции и органи, компетентността им и актовете, които могат да приемат.

Т.нар. вторично/производно право на ЕО обхваща актовете (чл.249 от Договора за ЕО), приети от общностните институции на основание изрични разпоредби в първичното право и служещи за неговото прилагане, възлагащи компетенции на институциите в изрично определени области. Основната особеност на вторичното право е, че то не подлежи на ратификация от националните парламенти след неговото приемане. Същевременно начините и механизмите на приемането му, както и неговия обхват, се определят от първичното право, което подлежи на ратификация.

Съгласно Протокола за ролята на националните парламенти от 1997 г., общностните институции (и преди всичко Европейската комисия) следва да изпращат всички проекти на актове, както и други значими документи на националните парламенти. По този начин се избягва още на предварителен етап възможността даден общностен акт да повлияе по някакъв начин на конституционно заложените отношения между националните институции на дадена държава. Нещо повече, актовете се приемат само в сфери и в границите, изрично очертани в учредителните договори.

Като аргумент в полза на извода, че приемането на конституционна разпоредба, която да предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България, няма да наруши формата на държавно управление или устройство, може да се посочи обвързването на България с Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ). В този случай българската страна е приела наднационалната юрисдикция на Съда в Страсбург, който е компетентен да се произнася по дела за нарушение на правата на човека, след изчерпване на вътрешно-националните средства за правна защита на българските граждани. Предписанията на Съда водят и до предприемането на промени в българското законодателство. Присъединяването

към ЕКПЧ и приемането на нейните наднационални контролни механизми се извърши без промяна в националното конституционно устройство.

Необходимо е да се отграничат актовете на общностното право от международните договори по смисъла на чл.5, ал. 4 от Конституцията. Те имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат. Конституционният съд вече даде задължително тълкуване на чл. 5, ал.4, като прие в решението си по конституционно дело No 6 от 1992 г., че международните договори по своя характер представляват двустранни и многостранни международни споразумения, сключени между държави с участие на Република България и регулирани от международното право, независимо от тяхната форма и наименование (договори, пактове, съглашения, протоколи и др.).

**Актовете на първичното право на ЕС представляват именно международни договори по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията. Следователно при спазване условията на чл.5, ал.4 те ще станат част от вътрешното право на България и ще имат предимство пред противоречащите им норми от вътрешното законодателство.**

**Актовете на вторичното право на ЕО, приемани от съюзните институции обаче притежават особености, които ги отличават съществено от международните договори по смисъла на чл.5, ал.4. Ето защо приемането на уточняваща конституционна разпоредба, която да предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове, които имат пряко и универсално действие по отношение на Република България не попада в хипотезата на чл. 158, т.4 във връзка с чл.5, ал.4 от Конституцията и следователно компетентно да я приеме е Народно събрание.**

Като аргумент в полза на извода, че приемането на конституционна разпоредба, която да предвижда органите на Европейския съюз да могат да приемат решения и да създават юридически актове с наднационално, пряко и универсално действие по отношение на Република България, няма да наруши формата на държавно управление или устройство, може да се посочи обвързването на България с Европейската конвенция за защита правата на човека (ЕКПЧ). В този случай българската страна е приела наднационалната юрисдикция на Съда в Страсбург, който е компетентен да се произнася по дела за нарушение на правата на човека, след изчерпване на вътрешно-националните средства за правна защита на българските граждани. Предписанията на Съда водят и до предприемането на промени в българското законодателство. Присъединяването към ЕКПЧ и приемането на нейните наднационални контролни механизми се извърши без промяна в националното конституционно устройство.

## *2. Отпадане от Конституцията забрана за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите от Европейския съюз*

Съгласно чл.21, ал. 1 от Конституцията земята е основно национално богатство, което се ползва с особената закрила на държавата и обществото. Земята е част от територията на държавата, а териториалната цялост на държавата е елемент от понятието за формата на държавно устройство по смисъла на чл.158, т.3 от Конституцията, както е приел и Конституционният съд по к.д. 3/2003 г.

Европейският съюз е изграден на принципа на пространство без вътрешни граници, а в чл. 56 от Договора за Европейската общност е залегнал и принципът на свободното движение на капитали и равнопоставеност на правните субекти на всяка страна-членка на ЕС на територията на друга страна-членка. Това включва и правото да се придобива земя. Това по никакъв начин не

е свързано с накърняване на суверенитета на държавите, изразяващ се и в разпростирането на държавната власт върху територията на страната.

Отпадането на конституционната забрана няма да застраши териториалната цялост и неприкосновеност на държавата, доколкото с оглед националната си сигурност страните-членки на ЕС имат суверенно право да въвеждат редица ограничения на свободния режим за закупуване на земя от граждани на други страни-членки на ЕС по отношение гранични райони, територии около обекти, свързани с националната сигурност и други. В България начините на придобиване на собственост върху земя след отпадане на конституционната забрана ще бъдат регулирани със закон и по този начин ще бъдат въведени необходимите уточнения и ограничения, както и точните срокове предвид договореното в рамките на преговорите за присъединяване към ЕС.

От друга страна, отпадането на забраната не би довело до образуването на автономни териториални образувания, които не само са забранени от Конституцията (чл.2, ал.1), но и съществуват редица механизми за тяхното недопускане (включително и със средствата на наказателното и наказателно-процесуалното законодателство).

**Поради изложените причини, считам, че не са налице хипотезите на чл.158, т.3 от Конституцията и компетентно да приеме подобна промяна е Народно събрание.**

### *3. Предвиждане на европейското гражданство и произтичащите от него последици*

С акта на присъединяването към ЕС всяко физическо лице, притежаващо българско гражданство, автоматично ще придобие и европейско гражданство. Чл. 17 от Договора за Европейската общност изрично урежда европейското гражданство като допълващо гражданството на съответната държава, т.е. то по никакъв начин не го измества. Европейското гражданство е елемент от отношенията между гражданин на страна-членка на ЕС и самия Съюз. Атрибутите на европейското гражданство (регулирани съответно от чл. 17, 18, 20 и 21 от Договора за ЕО и от раздел V, чл. 41-46 от Хартата за основните права, която все още не е юридически задължителен акт) включват свободното движение и пребиваване на територията на всяка страна-членка, активното и пасивно изборително право за избори за Европейски парламент и за избори за органи на местното самоуправление, правото на дипломатическа и консулска защита от страна на всяка държава-членка, правото на петиция до Европейския парламент, правото на защита от Европейския омбудсман, правото на достъп до документи, правото на добра администрация. Европейското гражданство разширява правата на гражданите от страните-членки на ЕС, без да измества правно-политическата принадлежност на физическите лица към държавата и изградения комплекс от устойчиви и трайни отношения в този аспект.

В този смисъл евентуални изменения на Конституцията, съгласно поетите ангажименти в рамките на преговорите по глава 2 "Свободно движение на хора" биха били необходими **единствено по отношение регулиране активното и пасивно изборително право на граждани на страните-членки на Европейския съюз, установили се на територията на Република България в качеството ѝ на страна-членка, при произвеждането на избори за органи на местно самоуправление, както и активното и пасивно изборително право за избори за Европейския парламент в България, което с оглед компетентността на Велико народно събрание не изисква свикването му. Другите атрибути на европейското гражданство не изискват промяна в Конституцията на Република България. Категорично не е налице някоя от хипотезите, ангажиращи компетентността на Велико народно събрание.**

4. *Приемане на разпоредби, възлагащи на национални държавни органи упражняването на представителните функции в органите на Европейския съюз*

Въпросът има самостоятелно значение, но има и аспекти, свързани с разгледаното в т. 1 по-горе. Основните институции на ЕС са указани в чл.7 от Договора за ЕО, като следва да се подчертае и особеният статут на Европейския съвет (форум на държавните и правителствените ръководители на страните-членки), въведен официално с Договора за ЕС (чл.4), както и Омбудсманът, избран пряко от Европейския парламент.

Попълването на състава на различните институции/органи е уредено в съответните раздели на учредителните договори. Процедурите са разнообразни, като най-общо включват актове от страна на Съвета (включително в състав държавни и правителствени ръководители) самостоятелно или при консултиране и/или мнение или съгласие от Европейския парламент и др. Националните номинации се осъществяват в съответствие с вътрешно-национални процедури.

Въпросът за институцията, в която са представени правителствата на страните-членки на ЕС, *Съвета на ЕС*, е уреден в чл. 203 от ДЕО с измененията, въведени с Договора от Ница. Съветът се явява основният законотворчески орган в институционалната рамка на ЕС /в сътрудничество с Парламента при процедурата на съвместно вземане на решение и действащ по предложение на Комисията в обикновената процедура/. Съветът се състои от представител на всяка страна-членка на министерско равнище, който има мандат да обвързва представляваната от него държава. Председателства се от страната - председателстваща ЕС. Съгласно разглежданата тематика Съветът заседава в различни формации. Съществува Съвет по общите въпроси и външните отношения (министри на външните работи); Съвет ЕКОФИН (министрите на финансите); Съвет правосъдие и вътрешни работи (министрите на правосъдието и на вътрешните работи) и др.

Материята за състава и формирането на *Европейската комисия* - институцията, призвана да защитава интересите на Съюза, е уреден в чл. 213 от Договора за ЕО с измененията, въведени с Договора от Ница. Комисарите не са представители на своите правителства и по време на мандата си не получават инструкции от тях.

Разпоредбата на чл. 189 и сл. от Договора за ЕО урежда въпросите за органа, състоящ се от представители на народите в държавите-членки на Съюза – *Европейският парламент*. Чл.190 урежда броя на депутатите и принципите за избирането им. Европейските парламентаристи са директно избираеми и не работят под национален мандат.

От изложеното по-горе може да се направи извод, че **поставеният на Конституционния съд въпрос е релевантен само по отношение на участието в Европейския съвет и Съвета на ЕС и мандата за това участие**. Важно е да се отбележи, че към Договора от Амстердам, внасящ изменения в първичното право на ЕО, бе приет и специален Протокол за ролята на националните парламенти в Европейския съюз, които все повече се въвличат в подготовката на актовете на вторичното право на един ранен етап в изготвянето им. Задължението за институциите на ЕС (и особено за Европейската комисия) да изпращат своевременно до националните парламенти информация за проекти на актове допълва изградените в страните-членки механизми за формиране на националните позиции, както и възприетите модели на отношенията между правителство и парламент. Мандатът на правителствените представители да участват в международните институции, включително в приемането на задължителни за страната актове, се предоставя по силата на Конституцията на Република България от Народното събрание и подлежи на контрол от негова страна. **В този смисъл представителството в институциите и органите на ЕС не би застрашило баланса в конституционно изградената система от висши**

държавни институции на Република България, тяхната организация, условията, начина на формиране и мандата им, както и възложените им дейности и правомощия. Евентуални изменения на Конституцията биха имали за цел единствено прецизиране на субординацията, взаимоотношенията и координацията на държавните органи по повод участието в сложната структура на органи и институции в Европейския съюз. Считам, че не са налице хипотезите на чл.158, т.3 от Конституцията.

5. *Приемане на разпоредба относно възможността за осъществяване на предварителен контрол от Народното събрание в процеса на изработване на актовете, приемани от органите на Европейския съюз*

Приемането на подобна разпоредба по-скоро би представлявало въвеждане на допълнителна гаранция, че няма да бъде застрашен балансът между изпълнителна и законодателна власт при представителството на страната в институциите и органите на ЕС и при формирането на национални позиции по общностните политики и функционирането на ЕС. България е република с парламентарно управление и както Конституцията, така и Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание уреждат парламентарния контрол върху правителството. **Доколкото въвеждането на такъв контрол чрез специална промяна в Конституцията на Република България изобщо е необходим, категорично компетентно да приеме промяна в този смисъл би било Народно събрание.**

6. *Приемане на 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*

Съгласно чл.7 от Конвенцията относно екстрадицията между държавите-членки на Европейския съюз от 1996 г., “екстрадицията не може да бъде отказана на основание, че исканото лице е гражданин на замолената държава-членка на ЕС”. От 1 януари 2004 г. съответните разпоредби на посочената конвенция, както и на другите инструменти на ЕС в областта на екстрадицията, са заместени от Рамковото решение на Съвета от 13 юни 2002 за европейската заповед за арест и процедурата по предаване между държавите-членки. Това Рамково решение също предвижда задължение за предаване на собствени граждани, което може да бъде изпълнено и при определени условия от изпълняващата държава-членка (чл.5, ал.3).

Чл.25, ал.4 от Конституцията на Република България съдържа изрична забрана за предаване на български гражданин на чужда държава. Същевременно, следва да се отбележи, че България е страна по Римския статут на Международния наказателен съд, който предвижда задължение за предаване на собствени граждани по искане на този съд. Във връзка с регламентирането на процедурата за изпълнение на това задължение, през 2003 г. бяха приети съответните изменения и допълнения в раздел “Предаване на лица, извършили престъпление” на Наказателно-процесуалния кодекс (обн., ДВ, бр.50 от 2003 г.). Тези законови промени бяха възможни, тъй като Конституцията не съдържа забрана за предаване на български гражданин на международен съд.

Приемането на разпоредба, с която да се допусне изключение при прилагането на забраната за предаване на български граждани на чужда държава за целите на наказателното преследване, в случаите когато това е предвидено в международен договор, по който България е страна, не следва да се тълкува като нарушение на принципа, залегнал в чл. 57, ал. 1 от Конституцията, още повече, както бе посочено по-горе, след като създателите на Конституцията са заложили възможността за изключение от правилото на чл.25, ал.4. В този смисъл приемането на подобна разпоредба не попада в компетентността на Велико народно събрание по чл.158, т. 4 от Конституцията.

7. *Разширяване признаците на равноправие на гражданите в съответствие с Хартата за правата на гражданите на Европейския съюз*

Хартата за основните права на Европейския съюз в момента има характер на политическа декларация и не е юридически задължителна. Има идея тя да получи юридически задължителен характер и да подлежи на съдебен контрол от страна на Съда в Люксембург с бъдещото приемане и влизане в сила на договора, учредяващ Конституция за Европа – ако и когато той влезе в сила. По тази причина Хартата не е била предмет на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз.

В член II-51 на проекта за договор, учредяващ Конституция за Европа, който попада в раздел VII на Хартата за основните права “Общи разпоредби, регулиращи тълкуването и приложението на Хартата” се постановява, че “1. Разпоредбите на настоящата Харта се отнасят до институциите, органите и агенциите на Съюза при отчитане на принципа на субсидиарността и до страните-членки само когато те прилагат законодателството на Съюза.....” и “2. Хартата не разширява сферата на приложение на законодателството на Съюза отвъд неговите правомощия, а също не придава никакви нови правомощия или задачи на Съюза нито променя правомощията и задачите определени в другите части на Конституцията”. По-нататъшни доуточнения във връзка с обхвата и тълкуването на правата и принципите, съдържащи се в Хартата се правят в член II-52, както и в обясненията към Хартата, към които се прави специална референция в проекта на договора, учредяващ Конституция за Европа.

Във връзка с гореизложеното, считам, че доколкото е необходимо да се правят промени в Конституцията на Република България по повод Хартата за основните права на ЕС, компетентно да приеме промяна в този смисъл би било Народно събрание.

София, 11 юни 2004 г.

З  
а

С УВАЖЕНИЕ,

МИНИСТЪР

