

КОМУНИКАЦИЯ СЪД

Бл. № 22/К.С. 22/13
Дата 14.12.2013



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 01.03-138
4 декември 2013 г.

а ван
4.12.13

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-н ДИМИТЪР ТОКУШЕВ

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ТОКУШЕВ,

Изпращам на вниманието Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 22 за 2013 г., образувано по искане на група от 55 народни представители от 42-ото Народно събрание за установяване противоконституционност на Решението на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (ДВ, бр. 93 от 2013 г.).

Становището е одобрено с Решение № 759..... на Министерския съвет от 2013 г. за одобряване становище на Министерския съвет по конституционно дело № 22 за 2013 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Пламен Орешарски)





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България
по
конституционно дело № 22 за 2013 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 14 ноември 2013 г. Министерският съвет е конституиран като заинтересувана страна по конституционно дело № 22 за 2013 г., образувано по искане на група от 55 народни представители от 42-то Народно събрание за установяване противоконституционност на Решението на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн. ДВ, бр. 93 от 2013 г.).

Законодателният орган с това решение е възложил на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху

придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.

Вносителите твърдят, че този акт на Народното събрание противоречи на чл. 22, ал. 1 от Конституцията на Република България, на Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз и Акта относно условията и договореностите за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз (преходни мерки) приложение VI: Списък по чл. 20 от Акта за присъединяване: Преходни мерки - България, § 3 „Свободно движение на капитали“, т. 2 (обн., ДВ, бр. 97 от 2007 г.), които определят конституционната основа на условията за придобиване на правото на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка на Европейския съюз на територията на Република България.

Съгласно тези разпоредби след 1 януари 2014 г. не могат да бъдат налагани никакви ограничения по отношение придобиването право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя в Република България от граждани на друга държава-членка на Европейския съюз, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейско икономическо пространство (СЕИП) и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка на ЕС или на държава, страна по СЕИП.

Според вносителите, с решението на Народното събрание се цели налагането на забрана на граждани и юридически лица от държавите-членки на Европейския съюз и от държавите, страна по СЕИП за времето и след 1 януари 2014 г. до 1 януари 2020 г. да придобиват право на собственост върху земя в Република България, поради което те искат Конституционният съд да обяви този акт на Народното събрание за противоконституционен.

Конституционният съд предвид правомощията му по чл. 149, ал. 1, т.2 от Конституцията да се произнася по установяване противоконституционност на актовете на Народното събрание, както и отсъствието на негово решение или определение по предмета на искането на групата народни представители, включително по неговата допустимост (чл. 21, ал. 5 от Закона за Конституционния съд) е счел искането за допустимо по същество, образувал е Конституционно дело № 22/2013 г. и е приел да го разгледа и реши.

Считаме искането на групата народни представители за обосновано по следните мотиви:

1. Условията за притежаване право на собственост върху земя от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица на територията на Република България са нормативно уредени в Конституцията, Закона за собствеността и Закона за

собствеността и ползването на земеделски земи. Съгласно чл. 22 от Конституцията чужденци и чуждестранни юридически лица могат да придобиват право на собственост върху земя при условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз или по силата на международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и чрез наследяване по закон. Законът за ратифициране на такъв международен договор се приема с мнозинство две трети от всички народни представители. Режимът на земята се определя със закон.

Условията, произтичащи от присъединяването на Република България към Европейския съюз са уредени с Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България и с. В тях е предвидено, че след 1 януари 2014 г. гражданите на държавите-членки на Европейския съюз, и на държавите, страни по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и юридическите лица, учредени по законодателството на тези държави могат да притежават право на собственост върху земя на територията на Република България.

Съгласно Договора за присъединяване и Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния, Приложение VI: Списък по член 20 от акта (преходни мерки, България), независимо от задълженията, произтичащи от учредителните договори, Република България може да запази в сила, за срок от седем години от датата на присъединяване, ограниченията, съществуващи в нейното законодателство към датата на подписване на Договора за присъединяване, по отношение на придобиването на право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейска икономическо пространство и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по Споразумението за Европейска икономическо пространство. В никакъв случай, при придобиването на земеделска земя, гори и горска земя, гражданин на държава-членка не може да бъде третиран по-неблагоприятно отколкото към датата на подписване на Договора за присъединяване или да му бъдат налагани по-големи ограничения в сравнение с гражданин на трета страна" (т. 3 „Свободно движение на капитали“).

Като преходна мярка е въведен 7-годишен ограничителен период, в които гражданите на държава-членка на Европейския съюз, или на държава – страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство, както и юридически лица, учредени съгласно законодателството на друга държава членка или държава по Споразумението за Европейското икономическо пространство не могат да придобиват

земеделска земя, гори и горска земя на територията на Република България . Сроктът на преходната мярка изтича на 1 януари 2014 г.

Съгласно чл. 23 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и разпоредбата на ал. 3 на § 2 от част 3 на Приложение VI към акта горепосоченият срок може да бъде преразгледан на третата година от присъединяването на Република България към Европейския съюз. Този срок е изтекъл през 2010 г., но и да е била предприета подобна стъпка от нашата страна, то съгласно разпоредбата на ал. 3, възможностите биха били единствено в посока съкращаване или прекратяване на преходния период, но не и удължаване му след 1 януари 2014 г.

Република България няма сключени с други страни международни договори с предмет уреждане право на собственост върху земя, следователно и понастоящем за чужденците – граждани на трети страни и юридическите лица, регистрирани в тези държави, съществува такава забрана.

Следователно решението на Народното събрание от 22 октомври 2013 г. не се отнася до чужденци и чуждестранни юридически лица на трети държави поради липса на предмет, а възлага на Министерския съвет да наложи мораториум само върху горепосочените права на гражданите на държавите-членки на Европейския съюз и граждани на държавите - страни по Споразумението за Европейска икономическо пространство и на юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по Споразумението за Европейското икономическо пространство за периода от 1 януари 2014 г. до 1 януари 2020 г.

2. Практическото изпълнение от Министерския съвет на решението на Народното събрание има два правни аспекта: национален и международен:

а) национален

Предмет на искания от Народното събрание мораториум е спирането или отлагането на делегираните с чл. 22 от Конституцията във връзка с Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз, права на чуждестранни граждани и чуждестранни юридически лица. Тази конституционна разпоредба е приета от Народното събрание през 2005 г. с оглед отстраняване на противоречието между действащото тогава законодателство на Република България и правото на Европейския съюз, гарантиращо в частност свободното движение на капитали.

Чл. 22 от Конституцията препраща към условията и сроковете, уговорени в Договора за присъединяване на Република България към Европейския съюз и Акта относно условията и договореностите за приемането на Република България и Румъния в Европейския съюз. На 1 януари 2014 г. изтича срокът на преходната мярка и гражданите и юридическите лица на държавите-членки на Европейския съюз и на

държавите, страни по СЕИП придобиват правото да притежават собственост на земя на територията на Република България.

В изпълнение волята на Народното събрание Министерският съвет за да се наложи искания мораториум би следвало в условията на правова държава, която се управлява според конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) да предприеме действия, които са в противоречие с разпоредбата на чл. 22, ал. 1 от основния закон. Съгласно чл. 153, 154 и 155 от Конституцията само Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби на Конституцията, с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание. Право на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията принадлежи на една четвърт от народните представители и на Президента.

Видно от посочените конституционни разпоредби Министерският съвет няма делегирани правомощия в тази област. Съгласно чл. 114 от Конституцията на Република България Министерският съвет въз основа и в изпълнение на законите приема постановления, разпореждания и решения, т.е. Министерският съвет няма нормативно установен инструментариум за да наложи искания от Народното събрание мораториум. В случай, че се има предвид Министерският съвет да упражни конституционното си правомощие на законодателна инициатива и одобри проектозакон, с който да предложи да се наложи мораториум, то такъв законопроект също би влязъл в противоречие с Конституцията на Република България и с Договора за присъединяване към Европейския съюз. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията Договорът за присъединяване на Република България към Европейския съюз има предимство пред нормите на националното законодателство, които му противоречат.

Министерският съвет счита, че законодателят със своето решение от 22 октомври 2013 г. неправилно е възложил на правителството предприемането на действия и приемането на актове, които противоречат на действащи норми на Конституцията. Това решение на Народното събрание не е съобразено с чл. 4, чл. 5, ал. 4, чл. 8 чл. 22, 153, 154 и 155 от Конституцията.

Следва да се прецени и доколко е конституционно допустимо Народното събрание да предопределя волята на Министерския съвет, като го задължава да предприеме действия и да приеме актове, с които правителството може да не е съгласно. Сключването, изменението и прекратяването на международни договори, които подлежат на ратификация, може да бъде предложено на Народното събрание единствено от Министерския съвет, но за това трябва да има воля и решение на Министерския съвет в съответствие с чл. 105 и 106 от Конституцията и Закона за международните договори на Република България.

б) международен

Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Договорът за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз отговаря на всички елементи от горепосочения фактическия състав – има международен характер, ратифициран е по реда на действащата Конституция, обнародван е и е влязъл в сила за нашата страна.

В чл. 85, ал. 3 е предвидено, че ратифицираните от Народното събрание договори могат да бъдат изменяни или денонсирани само по реда, посочен в самите договори, или в съответствие с общопризнатите норми на международното право. Народното събрание може със закон да денонсира международен договор, по който Република България е страна, включително и Договора за присъединяване, ако счете, че това е в национален интерес, но не и да обяви мораториум по неговото прилагане, макар и на отделна преходна мярка.

Както Виенската конвенция за правото на договорите, по която Република България е страна, така и общопризнатите принципи на международното право, не познават принцип за легално едностранно изменение или спиране на действието на сключен международен договор между държавите, освен в случаите на непреодолима сила (стихийно бедствие, война и т.н.).

Министерският съвет счита, че решението на Народното събрание, задължаващо Министерският съвет с едностранни действия или актове да спре действието или да отложи във времето прилагането на норми на Договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз и на представляващия неразделна част от него Акт относно условията и договореностите за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз противоречи и на чл. 85, ал. 3 от Конституцията.

Този договор може да бъде изменян само по реда, предвиден в него, а именно инициране на преговори от правителството на Република България за изменение на договора; постигане на съгласие в писмен вид между всички държави-членки на Европейския съюз относно обхвата на исканата промяна; ратифициране на измененията на договора от всички държави членки по предвидените в техните конституции процедури (чл. 4 от договора).

Наред с противоречията с Конституцията и действащото законодателство, въвеждането на едностранен мораториум върху права, делегирани по силата на легитимен международен договор би застрашило политическите и икономическите интереси на Република България като член на Европейския съюз. Придобиването на

зеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейска икономическо пространство и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по Споразумението за Европейска икономическо пространство, попада в обхвата на една от четирите основни свободи на Европейския съюз – свободното движение на капитали. Договорът за функционирането на Европейския съюз - част трета „Вътрешни политики и дейности“, дял IV „Свободно движение на хора, услуги и капитали“, глава 4 „Капитали и плащания“, въвежда изрична забрана за налагане на ограничения върху движението на капитали между държавите-членки и между държавите-членки и трети страни (чл. 63, параграф 1 от ДФЕС).

В чл. 64 от Договора за функционирането на Европейския съюз се съдържа уредба за свободно движение на капитали между държавите-членки и трети страни и възможните ограничения в тази област. Разпоредбите на член 63 от ДФЕС не накърняват прилагането спрямо трети страни на всяко от ограниченията, действащи към 31 декември 1999 г. по силата на националното право или на правото на Съюза, които са приети по отношение на движението на капитали от и към трети страни, свързано с преки инвестиции, включително инвестициите в недвижимо имущество, установяването, предоставянето на финансови услуги или допускането на ценни книжа на капиталовите пазари. По отношение на ограниченията, които съществуват по силата на националните законодателства на България, Естония и Унгария, съответната дата е 31 декември 1999 г..

Покупко-продажбата на земеделска земя на граждани на трети страни може да се счита за пряка инвестиция и по-специално инвестиция в недвижимо имущество, по смисъла на чл. 64, ал. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз. Преходната мярка по отношение правата на гражданите на държавите-членки на Европейския съюз и на държавите, страни по СЕИП и юридическите лица, създадени в тези държави за придобиване на право на собственост върху земя на територията на Република България изтича на 1 януари 2014 г.

Договорът за присъединяване, както и всички присъединителни договори на другите държави-членки на Европейския съюз са част от неговото първично законодателство, наред с учредителните договори и договорите за тяхното изменение. Като такива те имат предимство пред националните законодателства на държавите-членки.

Европейската комисия, която е натоварена със задачата да осигури прилагането на разпоредбите на учредителните договори и на актовете, приети от институциите, от държавите членки има право при констатирано нарушение –

например едностранно наложен от нашата страна мораториум върху делегирани права, съгласно правото на Европейския съюз, да започне процедура за нарушение срещу Република България по чл. 258 от Договора за функционирането на ЕС. Неотстраняването на нарушението в посочените от Европейската комисия срокове в рамките на досъдебната фаза на процедурата ѝ дава право да отнесе въпроса пред Съда на Европейския съюз с искане да бъде установено, че Република България е извършила нарушение на правото на Европейския съюз. При установено нарушение Съдът ще постанови, че Република България следва да отстрани несъответствието с Договора. След постановяването на решението Република България ще има два месеца да отстрани нарушението и ако не направи това, Комисията има право да се обърне повторно към Съда с искане да бъдат наложени финансови санкции на нашата страна.

Предприемането на евентуални изменения на националното законодателство от Република България, с които да бъдат въведени допълнителни, по-тежки изисквания към гражданите на държави-членки на Европейския съюз, и към юридически лица, учредени съгласно законодателствата на тези държави, следва да се има предвид, че също би представлявало пряка дискриминация, основана на националност/гражданство, поради което ще е нарушение по смисъла на чл. 18 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

От друга страна, въвеждането на пръв поглед неутрални изисквания, които обаче биха направили по-трудно придобиването на земя за гражданите на Европейския съюз в сравнение с българските граждани, се счита за непряка дискриминация, която също представлява нарушение на правото на Европейския съюз за равно третиране. Предприемането на подобни действия от страна на Република България също ще бъдат основание Европейската комисия да започне процедура за нарушение по чл. 258 от същия договор.

В заключение считаме, че решението на Народното събрание от 22 октомври 2013 г. противоречи на разпоредби на Конституцията на България и на договорните задължения на Република България като член на Европейския съюз, поради което искането на групата народни представители за обявяването на решението за противоконституционно следва да бъде уважено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Пламен Орешарски)