

**Становище и особено мнение на съдията М.Златарева  
по к.д.3/2004г.**

I. Становище

Становището се отнася до частта от решението относно актовете на вторичното право на Европейския съюз, т.е. част от въпроса по т.1 от искането, по която авторът приема, че зададеният въпрос е съотносим с искането за тълкуване на чл.153, във връзка с чл.158, т.3 от Конституцията, но изразява несъгласие с някои от изложените мотиви.

Видно е, че след получаване на становищата на конституираните като заинтересовани лица по делото институции се установи колко общо, нуждаещо се от корекции и уточнения е предявеното пред съда искане за тълкуване на чл.153, във връзка с чл.158, т.3 от Конституцията.

1. Както е изяснено в решението, юридическите актове, които ще действуват и по отношение на Република България и ще се прилагат в страната след приемането ни в ЕС са твърде различни по своята правна природа, което налага категоричното им отграничаване за нуждите на тълкуването. Разделянето им на първично и вторично право на Общността се обуславя, както от органа, който ги създава, така и от начинът им на действие спрямо държавите-членки и гражданите на тези държави.

Обемът на тълкуване, очертан от Конституционния съд с определението по допустимост - чл.153 във връзка с чл.158, т.3 от Конституцията обхваща *само една част от правото на Общността – така нареченото вторично право.*

Авторът на становището изразява съгласие с извода в решението, че конституционна клауза, предвиждаща прякото и универсално действие на актовете на вторичното право на Общността по отношение на Република България може да бъде приета по процедурата за изменение на

Конституцията, посочена в чл.154-156 от Основния закон. Този въпрос може да се свърже с разпоредбата на чл.158, т.3 от Конституцията.

Авторът на становището обаче изразява несъгласие с тази част от мотивите на решението, обсъждаща националния суверенитет и прехвърлянето на компетенции от Народното събрание на институции на ЕС, създаващи вторичното право на Общността.

2.1. Конституцията на Република България не влага еднозначно значение в съдържанието на понятието “суверенитет”. За нуждите на настоящото тълкуване изясняването смисъла на това понятие от конституционноправна гледна точка не се налага. Въпросът не е поставен изрично в питането; това понятие не се обхваща и от разпоредбите, чието тълкуване се иска.

2.2. Освен това изрично в договора, учредяващ Конституция за Европа /който ще влезе в сила след ратифицирането му от страните-членки съгласно изискванията на националните конституции/ е заявено, че Съюзът зачита националната идентичност на държавите-членки и основните функции на държавата, което означава, че за “засягане” и “делегиране” на суверенни права не следва да се говори. Държавите-членки запазват “компетентност за компетенциите”, защото Съюзът разполага само с предоставени компетенции. Актовете на вторичното право на Общността се приемат само в сфери и граници, изрично очертани в учредителните договори на Съюза /по-късно и с оглед тези, посочени в Конституцията за Европа/. Прякото действие на тези актове произлиза от факта, че тяхното създаване е на основание клаузите в първичното право, които по същество са международни договори, приети от страните-членки по правилата на вътрешното право – чрез закон за ратифициране, обнародване, влизане в сила.

Вторичното право на Общността, спрямо което България вече не една година хармонизира вътрешното си законодателство е автономно,

наднационално право, създадено от институциите на ЕС, което държавите-членки прилагат успоредно със своето вътрешно законодателство.

Практиката на Съдът на общността в Люксембург е праволинейна в тезата си, че правото на Общността не се вписва като национално право и не става част от вътрешното законодателство на държавите-членки. Затова спрямо него не може да се сочи разпоредбата на чл.5, ал.4 от Конституцията; актовете на вторичното право само черпят правна сила от учедителните договори на Общностите и Съюза.

2.3. Създадените от органите на ЕС актове с твърде различно по отношение на страните-членки действие не могат да засегнат конституционно установените в държавата отношения между институциите и баланса между тях /с оглед тълкувателно Решение №3 от 2003г. на КС/, защото съгласно Протокола за ролята на националните парламенти от 1997г. /анексиран към Договора за Европейски съюз/ всички проекти за актове на Общността се изпращат на националните парламенти за предварително обсъждане. Правомощието обаче на органите на ЕС да създават актовете на вторичното право не може да се обясни с “частичното прехвърляне на компетенции от Народното събрание по отношение на законодателната дейност”. Характерът на вторичното право на Общността изключва възможността да се прави каквото и било сравнение между законодателната дейност на националния парламент и тази на Съвета на министрите /в отделни случаи съвместно с Европейския парламент/, както и да се говори за “преотстъпването” на част от законодателното правомощие на НС на органите на ЕС. Европейският съюз няма амбицията да играе роля на федерална държава, нито Конституцията за Европа може да се тълкува буквално като конституция в познатия правен смисъл, поради което всички сравнения с установения правов порядък на отделната държава са неуместни, поне в рамките на едно тълкувателно решение на Конституционен съд.

## II. Особено мнение

Особеното мнение се отнася до тези части на решението, с които се отговаря на въпросите по т.2, 3,5,6,7 и частично по т.1 и т.4 от искането.

Конституционният съд има вече създадена практика да отклонява искане за тълкуване по чл.149, ал.1,т.1 от Конституцията, когато конкретно посочените въпроси нямат връзка с конституционната разпоредба, за чието тълкуване се претендира – Определение №7 от 27.06.2002г. по к.д.13/2002г. /прието единодушно от състава на КС/.

Тълкуване на смисъла и съдържанието на разпоредбата на чл.158,т.3 от Конституцията в частта “форма на държавно устройство и форма на държавно управление” вече е направено с Решение №3/2003г. по к.д.22/2002г. В диспозитива на това решение Конституционният съд е описал съдържанието, включено в израза, “форма на държавно устройство и форма на държавно управление”. Никое от изброените елементи на това съдържание не се отнася/няма връзка с въпросите, зададени в искането на президента по т.2, 3, 5, 6, 7, както и с част от материята, свързана с въпросите по т.1 и т.4., поради което то следва да бъде отклонено.

Конкретно по зададените в искането въпроси следва да се има предвид следното:

### **1. За актовете на първичното право на ЕС**

Излизащ извън предмета на искането е въпросът за измененията на Конституцията, които биха били необходими за възприемане на първичното право на Общността в страната след сключване на договора за присъединяване към ЕС.

Учредителните договори на ЕО/ЕС с всички изменения /заедно с приложенията, допълненията и протоколите като неразривна част към тях/, както и договора, учредяващ Конституцията за Европа, по които България ще стане страна след подписване на договора за присъединяване

към ЕС, образуват първичното общностно право. За разлика от актовете на вторичното право на Общността /вж. I, т. 1 от настоящото изложение/, актовете на първичното право се създават от държавите-членки и по своя характер представляват международни договори. Те подлежат на ратифициране от националния парламент, обнародват се, влизат в сила за Република България и имат действие във вътрешното право съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

Дали актовете на първичното общностно право имат ранг по-висок от националните конституции е въпрос, по който, както в доктрината, така и в практиката на Съда на Общността в Люксембург и на конституционните съдилища на страните-членки се спори. Разпоредбата на чл. 5, ал. 4 от Конституцията отрежда място на международните договори по-високо от вътрешното законодателство, но не и над Конституцията. Сложността на отговора на въпроса идва от неизяснената позиция на Конституцията за Европа спрямо националните конституции. Важността на въпроса пък идва от факта, че ако на актовете на първичното общностно право следва да се отреди ранг, различен от този, който имат другите международни договори според чл. 5, ал. 4 от Конституцията, изменението на разпоредбата следва да се извърши от ВНС.

Авторът на особеното мнение счита, че в настоящото решение питането по т. 1 относно актовете на първичното право на ЕС следва да се отклони, защото отговорът засяга тълкуване във връзка с т. 4 на чл. 158 от Конституцията и излиза извън предмета на делото.

## **2. За правото на чужди граждани да придобиват собственост върху земя у нас.**

Ако въпросите по т. 3, 5, 6, 7 и частично по т. 1 и т. 4 от искането се свеждат до това – какво ще стане ако се създаде такава и такава разпоредба в Конституцията и има ли връзка изменението с понятията за “форма на държавно устройство и форма на държавно управление”, въпросът по т. 2 е

в обратен смисъл – какво ще стане, ако отпадне разпоредбата на чл.22, ал.1, изр.1 от Конституцията и това ще повлияе ли на формата на държавно устройство и формата на държавно управление.

Отпадането на конституционната забрана чужденците и чуждите юридически лица да могат да придобиват право на собственост върху земя в страната, освен при наследяване по закон, но със задължение за прехвърлянето му, няма връзка с понятието за “форма на държавно устройство и форма на държавно управление” и всеки непредубеден юрист би отговорил така.

Развитите в мотивите съображения за отношение на въпроса с териториалната цялост на държавата далеч не намират конституционноправна опора; не са изобщо изложени в искането на президента на Републиката и дори не се тиражират в общественото пространство.

Освен това за отпадането на тази забрана в политическите среди и в обществото отдавна има оформено съгласие; следователно липсата на спор за разрешаване на представения като проблем въпрос, прави искането и на друго основание недопустимо.

### **3. За европейското гражданство**

Въпросът за придобиването на европейско гражданство не зависи от изменението на Конституцията, защото с акта на присъединяването на Република България в ЕС всеки български гражданин автоматично ще стане член на ЕС.

Въпросът за уреждане на европейското гражданство стои пред законодателя преди присъединяването на България към ЕС най-малко поради това, че първичното право на ЕС изисква то да бъде уредено в националната правна система. Как ще се регламентира правото на всеки пребиваващ в страната гражданин на държава-членка да гласува за

Европейския парламент, както и в избори за местно самоуправление, е въпрос от изключителната компетентност на законодателя.

Европейското гражданство е елемент от отношенията между гражданина на страната-членка и самия Съюз, поради което въпросът по т.3 от искането няма никаква връзка с изтълкуваното съдържание на чл.158, т.3 от Конституцията. Сам в Решението си Конституционният съд прави извод, че “уредбата на гражданството на ЕС не засяга съществуването, организацията и структурирането на основните, установени от Конституцията държавни органи”. Следователно няма място върху този въпрос да се разсъждава в настоящото решение и искането в тази част следва да бъде отклонено.

#### **4. За представителните функции в някои от органите на ЕС.**

Съотносимо към тълкуването на чл.153 във връзка с чл.158, т.3 от Конституцията се явява питането /по т.4/ - по коя от двете процедури да се приеме бъдеща конституционна разпоредба, възлагаща на националните държавни органи представителни функции в органите на ЕС *само, когато става дума за представителство в Съвета на ЕС и в Европейския съвет.*

Направеният в решението извод, че е достатъчна процедурата на обикновено Народно събрание се възприема от авторът на становището относно тези две институции. Защото само в Съвета на ЕС са представени правителствата на държавите-членки /различните министри в различните формации на Съвета/ и всеки представител има пълномощията да обвързва представляваната от него държава. Именно Съветът е основния законотворчески орган /понякога в сътрудничеството на Европейския парламент/. Като се има предвид парламентарния контрол спрямо отделните министри, може да се приеме, че върховенството на Народното събрание и балансът между властите според конституционната уредба на страната е запазена. Включването на Европейския съвет, в който държавите-членки са представени от своите правителствени ръководители

/според Конституцията на Европа вече като орган на ЕС/ към настоящия момент като форум на държавните и правителствените ръководители, увеличава представителността на държавите.

Останалите изброени в решението институции на ЕС нямат отношение по въпроса, защото физическите лица, включени в съставите им не действуват от името на държавите-членки, а само в свое качество. Така например Европейският парламент се състои от представители на народите в държавите-членки, избирани в преки избори /чл.189 и чл.190 от Договора за ЕО/, чиито членове не работят като представителите на своите държави. Европейската комисия, състояща се от поне по един комисар от всяка страна-членка, но не повече от двама /чл.213 от Договора за ЕО и изм. с Договора от Ница/ е институцията, защитаваща интересите на Съюза. Нейните членове се номинират от Европейския съвет, одобряват се от Европейския парламент и се назначават от Съвета; те не са представители на своите правителства и по време на мандата си не получават инструкции от тях. Следователно въпроса за представителството на държавата в тези органи на ЕС не стои и не следва да се разглежда.

#### **5. За предварителния контрол на националния парламент при изработване актовете на вторичното общностно право.**

Предварителният контрол в процеса на изработване актовете от органите на ЕС е институционализиран вече като част от процеса на вземане на решения от органите на ЕС. В Протокола за ролята на националните парламенти от 1997г. се предвижда националните парламенти да наблюдават и се произнасят върху проектите за юридическите актове, създавани от институциите на ЕС. В Протокола за прилагане на принципите за субсидиарност и пропорционалност към Конституцията за Европа също се предвиждат подобни разпоредби. Дали парламентът на Република България ще включи в националната Конституция подобно правило или не, в какъв смисъл ще бъде



формулирано то /рамките на правомощията на националните парламенти в тази дейност са очертани от актовете на първичното общностно право/, това е въпрос на политическо решение между парламентарно представените партии и в кръга на законодателната целесъобразност. Конституционният съд не може да играе никаква роля при решаването му, поради което искането в тази част също следва да бъде отклонено.

#### **6. За европейската заповед за задържане**

Въпросът за европейската заповед за арест по т.6 от искането отново няма връзка с тълкуването на понятията “формата на държавно устройство и формата на държавно управление” и това е очевидно. Претендираното изменение на Конституцията, за да се въведе действието на европейската заповед за задържане и процедурата по предаване между държавите-членки съгласно изискванията на Рамковото решение на Съвета на ЕС от 13.06.2002г. налага да отпадне конституционната забрана български гражданин да бъде предаван на чужда държава - по чл.25, ал.4. Веднага подобно изменение на Конституцията би предизвикало въпроса - ще бъде ли засегнат принципът за неотменимост на придобити основни права по чл.57, ал.1 от Конституцията, чието изменение може да се извърши само чрез Велико народно събрание – чл.158, т.4 от Конституцията.

В решението си Конституционният съд обсъжда точно тези въпроси и стига до извода, че принципът по чл.57, ал.1 от Конституцията не се засяга. С това обаче решението излиза извън предмета на искането, респ. извън обема, до който то е допуснато за разглеждане по същество.

И това е така, защото в изрично уточнение искателят заявява, че разпростира искането си само по отношение тълкуване на т.3 от чл.158 от Конституцията, т.е. не желае тълкуване на т.4 от същата норма. /Това бе една от причините авторът на ОМ да иска уточняване на искането./ При така очертаната рамка на питането, Конституционният съд не може да даде

отговор на въпроса по т.б, защото той прави искането в тази част излизащо извън предмета му и всяко произнасяне по този въпрос би било недопустимо. Конституционният съд не действа *ex officio*.

#### **7. За допълване социалните признаци за равно третиране по чл.6 от Конституцията.**

Последният поставен в искането въпрос се отнася до разширяване признаците на равноправие на гражданите, посочени в Конституцията в съответствие с Хартата на основните права на ЕС.

Социалните признаци, които не могат да бъдат основание за неравно третиране са изчерпателно посочени в чл.6, ал.2 от Конституцията /съгласно Тълкувателно решение №14/92г. по к.д.14/92г./. Дали парламентът ще разшири изброяването в едно бъдещо изменение на чл.6 от Конституцията, е отговор, който Конституционният съд не може да даде и не би трябвало да препоръчва на законодателя. Посоченото сравнение с признаците, фигуриращи в Хартата на основните права на Съюза е аргумент, който от една страна е преждевременно изложен /защото Хартата към настоящия момент има характер само на политическа декларация, без да е юридически задължителна, а включена в Конституцията на Европа ще влезе в сила след няколко години/, а от друга страна е адресирано неправилно към Конституционния съд.

По същество това е предложение за изменение на Конституцията и президентът на Републиката има право на инициатива за изменение и допълнение на Конституцията – чл.154, ал.1 от Основния закон. Но регулирането на обществени отношения с траен правен характер е правомощие на Народното събрание, произтичащо от неговата законодателна компетентност. Конституционният съд не може да определя в какъв обем да бъдат уредени признаците, които не могат да бъдат основание за неравно третиране на конституционно ниво. Отделен е въпроса, че едно изменение на Конституцията в тази материя не засяга

понятията за “форма на държавно устройство и форма на държавно управление”.

В мотивите на решението този въпрос се разглежда във връзка със забраната за отнемане на придобити права по чл.57, ал.1 от Конституцията, която разпоредба може да бъде тълкувана само в контекста на чл.158,т.4 от Конституцията, а както се посочи по-горе разпоредбата не включена в обема на тълкуване по настоящото дело.

В крайна сметка искането по т.7 не следва да се разглежда като недопустимо.