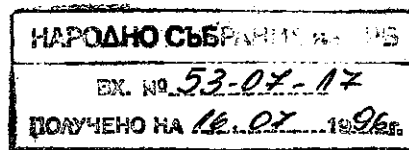


До Конституционния съд
на Република България

Становище



по *конст. г. N 13/1996 г.*, образувано по искане на група народни представители за тълкуване на чл.93, ал. 2 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България

Уважаеми господа конституционни съдии,

При тълкуването на разпоредбата на чл. 93, ал. 2 от Конституцията е необходимо да се вземат предвид следните съображения.

1. Понятието *„български гражданин по рождение“* се използва не единствено в чл. 93, ал. 2 от Конституцията. То е понятие, което конституционният законодател използва още в чл. 25, т.е. в главата за основните права и задължения на гражданите. Необходимо е следователно съдържанието на това конституционно понятие да се търси не единствено в контекста на условията, на които трябва да отговаря кандидатът за президент, а и в контекста на основните права на гражданите. Невъзможно е да имаме едно понятие за българското гражданство по рождение по смисъла на чл. 93, ал. 2 и друго - по смисъла на чл. 25. Понятието трябва да е единно.

2. „Гражданството по рождение“ е едно от основните понятия, с които работят законодателството и литературата по въпросите на гражданството. С него се визира гражданството, което лицето придобива по силата на *закона* и въз основа на самото *раждане*, а не по силата на *административен акт* и въз основа на *настъпили след раждането обстоятелства* (както е напр. при натурализацията). В този смисъл и проф. Б. Спасов: „Придобиването по произход или по месторождение става *по право от момента на раждането*, а по натурализация или възстановяване - с указ на Държавния съвет *от датата на издаването*

му." (Държавно право на Народна Република България. С., 1974, ч. I, с.193-194)

3. Гражданството по рождение бива два вида: гражданство по *произход* (jus sanguinis) и гражданство по *месторождение* (jus soli).

В текущото ни законодателство, респ. в Закона за българското гражданство обобщаващото понятие „гражданство по рождение“ не се използва. Конституцията вече използва това понятие, но тя не смята за необходимо да пояснява, че гражданството по рождение се проявява като гражданство по произход и гражданство по месторождение. Очевидно тя предоставя тези чисто теоретични разграничения на правната литература, която всъщност има и задачата да изгради теоретичния образ на определен правен институт.

Нашата правна литература - това трябва да се подчертае - *винаги* се е придържала към разбирането, че гражданството по рождение е родово понятие, включващо в себе си както гражданството по произход, така и гражданството по месторождение.

Още в монографията „*Българското гражданство*“ (С.,1978) отбелязвам, че "Най-често срещаният способ за придобиване на гражданство е придобиването на гражданство *по рождение*, което от своя страна бива придобиване на гражданство по *произход* и придобиване на гражданство по *месторождение*." (с. 50) Същото поддържа в издаденото през 1995 г. „*Конституционно право*“ и Ем. Друмева: „Според действащото ни право българско гражданство по рождение се придобива по произход *jus sanguinis* и по месторождение *jus soli*." (с.46). Такова е разбирането и на чуждите автори. (Вж. например полските автори R. Bierzanek, J. Jakubowski, J. Symonides: „Придобиването на гражданство по рождение (*urodzenie*) може да стане върху основата на два принципа: „правото на кръвта“ (*jus sanguinis*) или „правото на почвата“ (*jus soli*).“ *Prawo miedzynarodowe i stosunki miedzynarodowe*. Warszawa.1980, p. 263.) Списъкът на такива автори може да бъде продължен.

4. Конституцията и Законът за българското гражданство (ЗБГ) дават достатъчно пълна уредба на придобиването на българско гражданство по произход и по месторождение.

4.1. Чл. 6 от ЗГБ обявява за български гражданин *по произход* „всяко лице, на което родителите или поне единият родител е български гражданин.“

Същественият елемент в тази хипотеза е, че най-малкото единият родител е *български гражданин*. Всичко останало е без значение. Без всякакво значение е и месторождението на детето. Където и да е родено - в България, в страната на родителя чужд гражданин или в трета страна, - то *във всички случаи* става български гражданин по рождение, респ. по произход. Това трябва да се подчертае, защото до 1986 г. уредбата бе съществено различна. Детето, родено от смесен брак, ставаше *безусловно* български гражданин по произход *само ако* бе родено в *България* или в *трета страна*, т.е. не в страната на родителя чужд гражданин. Когато бе родено в *страната на родителя чужд гражданин*, детето ставаше български гражданин само *условно* - доколкото законът на родителя чужд гражданин не го правеше свой гражданин. Такъв бе ясният текст на чл. 6, б. "г" от ЗБГ в редакцията му до 1986 г.: "Български гражданин по произход е всяко лице: ... г) което е родено в чужбина, ако единият родител е български гражданин, освен ако е родено в страната на родителя чужд гражданин и отечественият закон на този родител го признава за свой гражданин."

Това нормативно решение на нашия законодател бе продиктувано от доброто намерение да се ограничат случаите на двойно гражданство. Редица държави обаче при същата тази хипотеза, пренебрегвайки необходимостта да се ограничава двойното гражданство, обявяваха и продължават да обявяват детето безусловно за свой гражданин. Така ние се оказахме в неизгодно за националните ни интереси положение. Необходима бе законодателна промяна и през 1986 г. тя бе осъществена: от редакцията на б. "г" отпаднаха думите „освен ако е родено в страната на родителя чужд гражданин и отечественият закон на този родител го признава за свой гражданин.“ (ДВ бр.64/1986 г.) Следователно детето ставаше безусловно български гражданин по рождение дори и когато бе родено в страната на родителя чужд гражданин. (През 1989 г. целият текст на чл.6 бе опростен - сведен до необходимите му елементи, той придоби сегашната си редакция: "Български гражданин по произход е всяко лице, на което родителите или единият родител е български гражданин." - ДВ бр.38/1989 г.)

Разпоредбата на чл. 6 от ЗБГ бе възпроизведена в чл. 25, ал. 1 от Конституцията:

„Български гражданин е всеки на когото поне единият родител е български гражданин...” Редакцията е още по-лаконична. В текста не се казва дори, че в случая става дума за придобиване на българско гражданство по произход, доколкото това се разбира само по себе си. По същество обаче разпоредбата на чл. 25 от Конституцията изцяло покрива разпоредбата на чл. 6 от ЗБГ. Налице е следователно *пълна приемственост* в правната уредба на придобиването на българско гражданство по произход.

4.2. Чл. 7 от ЗБГ обявява за български гражданин *по месторождение*:

„а) лицето, родено в Народна република България от родители чужди граждани, ако не придобива чуждо гражданство въз основа на произхода;

б) лицето, родено в Народна република България от родители без гражданство или от родители с неизвестно гражданство;

в) лицето, родено от родители без гражданство или с неизвестно гражданство в български кораб или въздухоплавателно средство, вписано в регистрите на Народна република България;

г) детето, намерено на територията на Народна република България, двамата родители на които са неизвестни.

Разпоредбите на букви „а“, „б“ и „в“ се прилагат и в случаите, когато единият родител е неизвестен.”

Същественото при придобиването на българско гражданство по месторождение е: а) че детето е родено, респ. намерено на *територията на България* и б) че нито един от родителите *не е български гражданин* (най-малкото няма данни някой от тях да е български гражданин). Ако поне единият от родителите е български гражданин, ние ще окажем при хипотезата на чл. 6, т.е. при придобиването на българско гражданство по произход.

Чл. 7 от ЗБГ бе възпроизведен във втората част на чл. 25, ал. 1 от Конституцията: Български гражданин по месторождение е всеки, *„който е роден на територията на Република България, ако не придобива друго гражданство по произход“*.

Съпоставена с чл. 7 от ЗБГ, редакцията на чл. 25, ал. 1 (във втората си част) се оказва твърде опростена, но не по-малко действена. Тя е освободена от всички несъществени елементи, за да запази само онези два елемента, които наистина са от значение: *месторождението на детето* - България, и *небългарското гражданство* на родителите на това дете. Запазва се, разбира се, и *условността*, на която е подчинен принципът на месторождението: лицето ще придобие българско гражданство по месторождение *само ако* не придобива нечие чуждо гражданство по произход. Това е естествено. Не бихме могли да искаме да направим български гражданин едно лице, чиито родители *не са български граждани*, само на това основание, че е родено в страната ни. По-силните основания се съдържат в правото на кръвта (*jus sanguinis*), а не в правото на почвата (*jus soli*).

Необходимо е, смятам, нарочно да се подчертае, че този елемент, елементът „условност“ *се свързва и може да се свързва единствено с придобиването на българско гражданство по месторождението*. Невъзможно е да си мисли, че съдържащото се във втората част на чл. 25, ал.1 условие „ако не придобива друго гражданство по произход“ се отнася и до придобиването на българско гражданство по произход. Действащият у нас принцип на произхода не би могъл да бъде конкуриран от действащия в една друга страна същ принцип. Абсурдът на подобно разбиране ще се прояви, ако прочетем онази част от чл. 25, ал. 1, която се отнася до придобиването на българско гражданство по произход, заедно с изразяващия условност израз, който се съдържа в частта за придобиването на българско гражданство по месторождението. Ето какъв странен текст би се получил: „Български гражданин е всеки, на когото поне единият родител е български гражданин, ... *ако не придобива друго гражданство по произход*.“ Оказва се - в резултат на така съставения текст, - че дори и роденото *в България* лице от смесен брак ще получи българско гражданство *само доколкото* чуждият закон благоволи да му позволи това (!?). Един съставен по този начин текст ни връща следователно *далеч назад* от позициите на ЗБГ, който не признава *никаква условност* в действието на нашия принцип на произхода. (Нека припомним, че съгласно действащия чл. 6 от ЗБГ лицето, на което поне единият родител е български гражданин, е български гражданин независимо от мястото на раждането си.) Така

разбиран, текстът ни поставя дори в някакви васални с останалите страни отношения, отношения, в каквито ние - поне формално - не сме се намирали от времето на обявяването на независимостта ни.

Заслужава да се отбележи още един съществен момент: доколкото е по-късно приета и има пряко (непосредствено) действие, разпоредбата на чл. 25, ал.1 от Конституцията ще дерогира чл. 7 от ЗБГ, за да се прилага единствено самата тя.

5. Предстои да се отговори и на въпроса за кои случаи трябва да се прилагат разпоредбите на чл. 6 от ЗБГ и чл. 25, ал. 1 от Конституцията.

Както чл. 6, така и чл.25, ал. 1 следва да се прилагат *във всички случаи*, в които дадено лице се окаже при предвидената от тях хипотеза: *поне единият родител при раждането му да е български гражданин*. Щом единият родител е български гражданин, лицето е - казват и чл. 6, и чл. 25, ал. 1 - български гражданин. Нека подчертая: няма никакво значение *кога* лицето е родено - *преди* или *след* влизането на въпросните две разпоредби в сила. Единствено меродавно е обстоятелството, че *при раждането* на лицето единият от неговите родители е български гражданин.

Никакво значение не може, разбира се, да има и обстоятелството, че *при раждането* си лицето, подчинявайки се на действащия към този момент закон, е придобило не българско, а чуждо гражданство. Ние питаме не за гражданството, което лицето е имало *вчера*, а за гражданството, което то има *днес*. Гражданството му *днес* се преценява с оглед на *днес* действащите правни разпоредби. Законът днес има „правото“ да *преуреди* заварените от него обществени отношения. Невъзможно е да се отрече правото на законодателя да урежда по *нов начин* възникнали в *миналото* отношения, обстоятелства, състояния. Да се приеме обратното, би означавало да приемем, че веднъж поставени при определен правен режим, гражданите ще се окажат *завинаги* закрепени, т.е. *закрепостени* към него (без всякакви изгледи за промяна!). Подобна теза е повече от несъстоятелна. Немислимо е законодателят да бъде лишен от възможността да преурежда завареното социално битие. Всъщност ние непрекъснато наблюдаваме тъкмо това, че законодателят, подлагайки на преоценка целесъобразността на дадени в миналото законодателни решения, дава днес нова по същество правна уредба. Какво наистина представлява цялото реституционно

законодателства, ако не преуреждане на заварени обществени отношения? Законодателят може да дава (признава) и нови качества на лица (на група лица), ръководейки се от настъпили изменения в социалната действителност - напр. при дадени обстоятелства да обяви определена категория лица за инвалиди II група, а след време при същите обстоятелства да ги обяви за инвалиди I група. Вчера той не е признавал лицата с определена социална характеристика за български граждани по рождение, днес той ги признава. Изобщо законодателят може по всяко време да преурежда социалния статуса на гражданите, доколкото изрични норми от по-висок порядък не изключват тази възможност. Няма и не може да има, разбира се, забрана той да поставя гражданите при *по-благоприятен* за тях правен режим. Това в още по-голяма степен важи за конституционния законодател. Конституционните норми имат *основен (базисен)* и следователно сам по себе си *преуреждащ* характер. Конституцията установява нови принципи, на които се подчинява цялата *заварена* правна и обществена система. Всичко, което ѝ противоречи, престава да съществува. Всички нови, по-благоприятни за гражданите правни положения придобиват незабавно действие спрямо всички. Следователно, като обявява, че всеки, на когото поне единият родител е български гражданин, е български гражданин, Конституцията има предвид *всички заварени (живи)* лица, които към дадения момент притежават тази именно характеристика - че единият им родител е български гражданин. Конституцията не свързва така предвидените от нея последици с никакви други изисквания (условия). Както вече отбелязах, няма никакво значение нито какъв е другият родител, нито къде е родено лицето, нито най-после кога то е родено. Единственото изискване, което Конституция поставя, за да обяви някого за български гражданин по произход, е при раждането му поне единият родител да е български гражданин. С други думи, български граждани по рождение, респ. по произход са както родените *преди* последните изменения на ЗБГ и приемането на Конституцията, така и родените *по-късно*. Обратното би означавало - наред с всичко друго - да се поставят българските граждани с *еднаква социална характеристика* при *различен правен режим*. Това очевидно е несъвместимо със смисъла на действащата конституционна уредба.

6. Предлагащото разбиране няма нищо общо с *обратното действие* на правото. Обратно действие в случая няма, защото предвидените в чл. 6 от ЗБГ, респ. чл. 25, ал. 1 от Конституцията последици настъпват *ex nunc*, т.е. *занапред*. Това в частност означава, че родените в страната на родителя чужд гражданин лица, които с оглед на предишното ни законодателство *не са били* български граждани, но които с оглед разпоредбите на чл. 6 от ЗБГ и чл. 25, ал.1 от Конституцията *са вече* български граждани (по рождение), са такива *не от датата на раждането си*, а от *датата на влизането в сила на новите правни разпоредби* (чл. 6 и чл. 25, ал.1).

Обратно действие има само тогава, когато предвидените от нормосъздателя последици започват от някакъв момент *преди* влизането на съответната норма в сила. В случая подобно явление няма.

7. Изложеното разбиране за българското гражданство по рождение се съгласува не само със смисъла на чл. 93, ал. 2 от Конституцията (който дефинира условията, на които трябва да отговаря кандидатът за президент), но и със смисъла на чл. 25, ал. 3 от Конституцията (който дефинира условията, при които български гражданин може да бъде лишен от българското си гражданство).

Съгласно чл.25, ал. 3 „Български гражданин по рождение не може да бъде лишен от българско гражданство.“ Изправени сме, както разбираме, пред едно от най-важните основни права на българските граждани. То е толкова съществено за личността, че изобщо не може да ѝ бъде отнето. Не само това. Основното право не може по никакъв начин да бъде и ограничавано - нито пряко, нито косвено (чрез ограничително тълкуване, изключващо едни или други граждани от сферата на неговото действие). Това във всички случаи важи и за признатото в чл. 25, ал.3 основно право на гражданите. Недопустимо е такова тълкуване на чл.25, ал.3, което ще лиши редица български граждани от неговото защитно действие. Именно такова тълкуване обаче би било тълкуването, съгласно което български граждани по рождение се смятат само тези, които са родени *след* приемането на Конституцията. Ще се окаже, че всички ония родени *преди* приемането на Конституцията в страната на родителя чужд гражданин деца на български граждани, *ще могат* да бъдат лишавани от българското гражданство. Един такъв извод би бил съвършено неприемлив. Той отново внася непозволени

различия в държавноправния статус на граждани с еднакъв социален статус. Той нарушава основни правила в сферата на основните права на гражданите, едно от които е, че доколкото не се натъква на изрични конституционни или законови забрани тълкуването на основните права на гражданите следва да е възможно най-разширително. Нека припомним по-общия принцип, съгласно който на гражданите е разрешено всичко, което не е изрично забранено със Конституцията или закона.

С оглед на изложеното следва да се приеме, че български гражданин по рождение е всеки:

1. на когото при раждането му поне единият родител е български гражданин, *независимо от това къде и кога е роден* (български гражданин по произход) и

2. който е роден в България, доколкото не придобива чуждо гражданство по силата на произхода си (български гражданин по месторождение).

Гражданството по рождение следва да се преценява с оглед на *действащите днес* разпоредби, респ. разпоредбите на чл. 6 от ЗБГ и чл. 25, ал. 1 от Конституцията. Български гражданин по рождение е следователно всеки, който днес отговаря на изискванията на тези две разпоредби.

София, 15 юли 1996 г.

С уважение:

Велко Вълканов - председател на
Комисията по правата на човека и
вероизповеданията