



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР ПО ЕВРОПЕЙСКИТЕ ВЪПРОСИ

Изх. № 10-00-10/ 09.06.2004 г.

48
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Дата 3/29/04
Дата 10.06.04

Всички съдии до
10.06.2004 г.
Да се разгледа до
10.06.2004 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Относно: становище по конституционно дело № 3 от 2004 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с подготовката на становище от министрите на външните работи и по европейските въпроси по конституционно дело № 3 от 2004 г., в рамките на своята компетентност дирекция "Евроинтеграция" изразява следните съображения.

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 са посочени и областите от Конституцията, в които компетентно да приема изменения е 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 № 3/2004 г. са концентрирани върху 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 (свързана с действието на актовете на общностните институции) има известно отношение и следва да бъде изяснена и в светлината на правомощието на Великото народно събрание по чл. 158, т. 4 в частта за чл.5, ал.4 от Конституцията. При тълкуване характера на тези промени логично ще бъде направен извод относно 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.), макар и в различен контекст спрямо предстоящия значителен акт на присъединяване към ЕС, 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 плурализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт.”

Дирекция “Евроинтеграция” счита, 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. В допълнение подчертавам, че от гледна точка на поетите в рамките на преговорите ангажименти и съществуващото законодателство на ЕС (acquis), някои от посочените насоки не изискват промяна в Конституцията.

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, 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. Сред правните инструменти на първо място следва да се посочи *регламентът* – акт с общо действие, задължителен във всички свои елементи и пряко/непосредствено приложим във всяка от страните-членки. Този вид актове не се нуждаят от някакво въвеждане в националното законодателство чрез допълнителни актове на компетентни национални органи. Друг съществен акт на вторичното право е *директивата* – обвързващ акт за всяка от страните-членки, до която е адресирана, но по отношение на резултата/целта, който тя предписва да бъде постигнат. За да бъде постигнат този резултат (или за да бъде приложена), директивата следва да бъде транспонирана в националното законодателство, като всяка страна-членка има правото да избере вътрешно-националната правна форма и начин за постигане на предписания резултат/цел. Този процес е известен и като *привеждане на националното законодателство в съответствие със заложеното в директивата*.

Решението е акт, изцяло обвързващ във всички свои елементи неговите адресати. Сред другите правни инструменти могат да се отбележат т.нар. *незадължителни актове препоръки и мнения*, представляващи декларативни политически инструменти на институциите. Могат да имат т.нар. непряко правно действие, когато създават предпоставки за последващо приемане на правен акт. Макар и носещи идентични названия, други инструменти се различават по областите, в които се прилагат, както и по начина на приемането им – сред тях могат да се посочат “рамкови решения и решения” по раздел 6 на Договора за Европейския Съюз (съдебно и полицейско сътрудничество по наказателни дела); общи стратегии, съвместни действия и общи позиции; резолюции, заключения, декларации. Съществуват и актове *sui generis* – това са т.нар. ненаименовани актове, които учредителните договори допускат, без да дават изрична уредба или дефиниция за тях. Могат да се посочат програми за действия, правилници за работа, вътрешни служебни инструкции и др. Ефектът им се установява за всеки конкретен случай.

Следва да се подчертае изрично, че страните-членки под различна форма участват в изработването на тези актове от общностните институции чрез представителите си в съответните работни групи, органи и др. Правителствата на държавите членки се отчитат, или информират националните Парламенти, съобразно вътрешно-националното си законодателство. В допълнение, 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 допълнителен аргумент към логичния извод, че приемането 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 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.

От друга страна, както бе маркирано в началото на изложението, необходимо е да се отграничат актовете на общностното право от международните договори по смисъла на чл.5, ал. 4 от Конституцията. Текстът гласи, че международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми от вътрешното законодателство, които им противоречат. Конституционният съд вече даде задължително тълкуване (к.д. Но 6 от 1992 г.) на чл. 5, ал.4. Конституционният съд прие в решението си по това дело, 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, разгледани по-горе, 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. В допълнение, приемането на подобна разпоредба ще съдейства за постигане на целите на съюза, доколкото България като страна-членка ще бъде задължена и по силата на специален текст от Договора за ЕО – чл. 10, да предприема необходимото за тяхната реализация.

2. *Отпадане от Конституцията забраната 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 закупуват земя. Практиката в България е показала, че настоящата забрана чужденците и чуждите юридически лица да придобиват право на собственост върху земя се преодолява по различни законни начини.

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 въведат 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 именно там ще бъдат въведени необходимите уточнения и ограничения, както и точните срокове предвид договореното в рамките на преговорите за присъединяване към ЕС. На следващо място, дори премахването на вътрешните граници в ЕС е свързано единствено със свободното движение на гражданите, но не и с накърняване на суверенитета на държавите, изразяващ се и в разпростирането на държавната власт върху територията на страната.

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).

По всички тези причини, за конституционни промени в тази област не е необходимо свикването на Велико 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 и 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. Ето защо 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 не изисква свикването на Велико народно събрание с оглед компетентността му. Другите атрибути на европейското гражданство не изискват промяна в Конституцията на Република България**

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 указаните 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.

Принципът по отношение институциите на ЕС е следният. В Съвета са представени правителствата на държавите-членки (различни министри в различните формации на Съвета), в Европейския парламент – гражданите на страните-членки/респективно на Съюза чрез избрани от тях депутати, а Европейската комисия е независимият “пазител на договорите” и изразител на общностния интерес с изключително право на инициатива.

Съществуват още финансови органи (Европейска централна банка, Европейска инвестиционна банка, Европейски инвестиционен фонд), помощни органи (Европейски икономически и социален комитет, Комитет на регионите), междуинституционални органи и децентрализирани такива (агенции и др.).

Попълването на състава на различните институции/органи е уредено в съответните раздели на учредителните договори, обикновено след общите разпоредби за статута на институциите. 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.

В проекта за Конституция за Европа се предлага *Европейският съвет* да получи статут на институция/орган на Европейския съюз с произтичащите от това последици (подсъдност на Европейския съд за приеманите юридически актове и т.н.). По правило всички държави-членки

са представени в Европейския съвет от своите правителствени ръководители, тъй като това осигурява връзката с отделните съвети, където участват членовете на правителствата – министрите. Изключение прави Франция, където президентът председателства заседанията на правителството и като цяло, има по-особен конституционен статут и правомощия, включително по отношение на министрите. Втората причина за участието на правителствените ръководители в работата на Европейския съвет е свързана с факта, че техните и тези на министрите действия подлежат на пряк парламентарен контрол, което е съществено условие за ефективността на представителството.

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. Комисията се състои от 20 комисари с равни права – принципът е, че в Комисията трябва да бъде включен поне един комисар от всяка страна-членка, но не повече от двама. Мандатът на Комисията е 5-годишен. Съгласно чл.214 Председателят на Комисията и комисарите се номинират от Европейския съвет с квалифицирано мнозинство, впоследствие се одобряват от Европейския парламент и се назначават от Съвета. 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 институционалната рамка на ЕС е решена в общи линии аналогично на класическите международни организации (например Съвета на Европа, ООН и др.), отчитайки разбира се спецификите на ЕС спрямо тях (пряка избираемост на депутатите в Европейския парламент, независимост и право на инициатива на Европейската комисия, гласуване с квалифицирано мнозинство в Съвета на ЕС, задължителна сила на приетите актове, задължителна сила на решенията на Съда). **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. Конкретно за България, мандатът на правителствените представители са участват в международните институции, включително в приемането на задължителни за страната актове, е предоставен по силата на Конституцията на Република България от Народното събрание и подлежи на негов

контрол. 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 целели единствено прецизиране на субординацията, взаимоотношенията и координацията на държавните органи в съответствие с най-добрите европейски практики по повод участието в сложната структура на органи и институции в Европейския съюз.

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 въвеждането на допълнителна гаранция, че няма да бъде евентуално застрашен балансът между изпълнителна и законодателна власт при представителството на страната в институциите и органите на ЕС, 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. **В този смисъл по повод въвеждането на такъв контрол от гледна точка на действащото европейско право и съществуващата практика не е необходима специална промяна в Конституцията на Република България.**

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. Идеята е 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.

Отделно от горното, 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 тълкуванието 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, от гледна точка на членството на България в Европейския съюз не е необходимо да се правят промени в Конституцията на Република България по повод Хартата за основните права на ЕС.

София, 09 юни 2004 г.

[Handwritten signature]
МЕГЛЕН КУНЕВ
МИНИСТЪР ОТОВЕРЕН ЗА ЕВРОПЕЙСКИТЕ
ВЪПРОСИ

МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ
ВЕЩИ
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ