



МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

1040 София, ул. "Славянска" №1, тел.: 02/ 923 73 73 (353), факс: 02/ 987 00 98

УЧ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Пл. № 0/К.Д. 3/04
Дат. 08.06.2004

Изм. № 10-00-2 / 07.06.2004
(Моля, цитирайте при отговор)

На Ваш №.....

Към К.Д. 3/2004 г.
Да се разпорежи за
всички съдии
08.06.2004. [Signature]

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

на Антон Станков – министър на правосъдието

ОТНОСНО: Искане от президента на Република България за тълкуване разпоредбите на чл.153 и чл.158, т.3 от Конституцията за което е образувано конституционно дело № 3/2004 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 17 май 2004 г. по конституционно дело № 3 от 2004 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 от 2004 г., образувано по искане на президента на Република България за тълкуване на чл.153 и чл.158, т.3 от Конституцията във връзка с питането Народно събрание или

Велико Народно събрание имат правомощието да изменят Конституцията в следните насоки :

1. да се приеме 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;

2. да отпадне от Конституцията забраната за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите на Европейския съюз;

3. да се предвиди европейското гражданство и произтичащите от него последици;

4. да се приемат разпоредби, възлагащи на национални държавни органи упражняването на представителни функции в органите на Европейския съюз;

5. да се приеме разпоредба, относно възможността за осъществяване на предврителен контрол от Народното събрание в процеса на изработване на актовете, приемани от органите на Европейския съюз;

6. да се приеме 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;

7. да се разширят признаците на равноправие на гражданите в съответствие с Хартата за правата на гражданите на Европейския съюз;

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

Писаното право на ЕС включва разнородни по юридическата си природа източници на правото, които традиционно се делят на първично право (първично законодателство) и вторично (производно) право. Първично е правото, създавано пряко от държавите-членки и включва международните договори, учредяващи общностите съвместно с приложенията и протоколите, както и направените по-късно допълнения и изменения. С

подписването на договор за присъединяване на Република България към Европейския съюз и неговото последващо ратифициране, обнародване и влизане в сила Република България ще стане страна по учредителните договори в резултат на което последната ще се присъедини към специфичния, наднационален по своя характер Европейски съюз. Безспорно е притежаването на международна правосубектност от Европейския съюз, страна по този бъдещ договор, поради което единствено правилният извод за характера на този договор е, че той е по своята правна природа международен, сключен между настоящите страни-членки и държавата кандидат-член, и с който последната става страна по учредителните договори на ЕС.

Вторичното(производното) право на ЕО се създава от институциите на ЕС, които от своя страна са създадени в съответствие с разпоредбите на първичното право. Съгласно разпоредбата на чл.249, ал.1 от Договора за ЕО институциите на ЕС “приемат регламенти и директиви, вземат решения и изказват препоръки или мнения”. Актовете на институциите на ЕС, приети съгласно правомощията, произтичащи от учредителните договори за осъществяване на целите на договорите, формират втората част от правната система на ЕС, наречена “вторично”, “производно” право. Така чрез своите органи ЕС осъществява нормотворчество, чиито правни норми са задължителни както за държавите-членки, така и за техните юридически и физически лица. Основна особеност на вторичното право е, че то не подлежи на ратификация от националните парламенти. На практика институциите на ЕС, в съответствие със своите правомощия, приемат различни по форма, съдържание и правна сила актове. Като цяло номенклатурата на тези актове е предвидена в чл.249, ал.1 от Договора за ЕО и чл.161, ал.1 от Договора за Евратом. Те могат да се разделят на актове с произтичащи от тях правни последици и актове, имащи препоръчителен характер.

Регламентите, приемани на основание чл.249, ал.2 от Договора за ЕО или чл.161, ал.2 от Договора за Евратом имат общо действие, задължителни са във всичките си елементи и са пряко приложим във всяка от страните-членки. Този вид актове не се нуждаят от някакво въвеждане в националното законодателство чрез допълнителни актове на компетентните национални органи.

Друг съществен акт на вторичното право е директивата - обвързващ акт за всяка от страните-членки до която е адресирана но само по отношение на резултата, който трябва да бъде постигнат, а по отношение на формите и начините те не съдържат задължителни предписания, а предоставят на националните компетентни органи да действат самостоятелно, избирайки вътрешнонационалната форма и начин за постигане на предписания резултат(цел).Този процес се нарича още привеждане на националното законодателство в съответствие със заложеното в директивата.

Решението е акт обвързващ в своята цялост онези, до които е адресирано (чл.249, ал.4 от Договора за ЕО или чл.161, ал.4 от Договора за Евратом).

От нямащите обвързваща сила актове следва да посочим препоръките и мненията.Съгласно току-що посочените текстове от учредителните договори те представляват декларативни политически инструменти на институциите.Те могат да имат непряко правно действие, когато създават предпоставки за последващо приемане на правен акт.Други актове от тази група са : “рамковите решения и решения”, които макар и да носят идентични наименования се различават по областите в които се прилагат, както и по начина им на приемане; общи стратегии, съвместни действия и общи позиции, резолюции, заключения, декларации.Съществуват и т.н. “ненаименовани актове” – правилници за работа, вътрешни служебни инструкции, програми за действие и др., които са допустими според учредителните договори но без да дават изрична уредба или дефиниции за тях.Действието им се установява за всеки конкретен случай.

От друга страна следва актовете на общностното право да се отграничат от международните договори по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията съгласно който “международните договори ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България стават част от вътрешното право на страната.Те имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат”. С решението си по к.д.№6 от 1992 г. Конституционният съд даде задължително

тълкуване на чл.5, ал.4 съгласно което “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”.

От друга страна с решението си по к.д. № 22 от 2002 г. Конституционният съд даде тълкувание на понятията за форма на държавно устройство и на държавно управление, както и кога са налице промени в тях като реши, 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”. Относно формата на държавно управление, КС 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 Основания закон, политически плюрализъм, разделението на властите, правовата държава и независимостта на съдебната власт”.

С оглед на изложеното актовете на първичното право на ЕС представляват международни договори по смисъла на чл.5, ал.4 от Конституцията и при спазване условията на чл.5, ал.4 те ще станат част от вътрешното право на Република България и ще имат примат пред онези норми от вътрешния правопорядък, които им противоречат. Актовете на вторичното право на ЕО притежават

особеностите, посочени по-горе, които ги отличават съществено от международните договори по смисъла на чл.5, ал.4. **Ето защо, според мен, приемането на уточняваща конституционна разпоредба, която да предвижда органите на ЕС да могат да приемат решения и да създават юридически актове, които имат пряко и универсално действие по отношение на РБългария не попада в хипотезата на чл.158, т.3 във връзка с чл.5, ал.4 от Конституцията и следователно компетентно да я приеме е Народното събрание.**

2. Отпадане на конституционната забраната за придобиване право на собственост върху земя от страна на гражданите на Европейския съюз;

Европейският съюз е изграден на принципа на пространство без вътрешни граници, а в чл. 14, ал.2 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 гражданите на другите страни-членки на ЕС да закупуват земя у нас. Тази свобода обаче, с оглед отстояване на нашите национални интереси, следва да бъде упражнявана при съблюдаване на някои ограничения по отношение на граничните райони, териториите около обекти, свързани с националната сигурност и други подобни. Пак с оглед на това следва да се въведе преходен период след изтичането на който това право да може да се упражнява пълноценно. **Този преходен период, например 7-годишен, следва да се въведе с конституционна норма.** Посочените ограничения следва детайлно да бъдат уредени с последващ закон, който да се приеме въз основа на конституционните разпоредби и в който ще бъдат въведени необходимите уточнения и ограничения, както и точните срокове предвид договореното в рамките на преговорите за присъединяване към ЕС. Тези ограничения са допустими предвид на това, че страните-членки на ЕС имат суверенно право да въвеждат редица ограничения на свободния режим.

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 постановил и Конституционният съд по к.д. 3/2003 г.

На основание изложеното, за конституционни промени в тази област не е необходимо свикването на Велико народно.

3. Европейското гражданство и произтичащите от него последици.

С акта на присъединяването към ЕС всеки български гражданин автоматично ще придобие и европейско гражданство, аксесорно към българското. 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 гражданина на страната-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 гражданите на страните-членки на Европейския съюз, установили се (ако последните пребивават най-малко през последните 60 дни преди деня на изборите) 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. Посочените евентуални изменения в Конституцията са несъотносими към чл.158, т.3, поради което **не изисква свикването на Велико народно събрание за тяхното приемане**. Другите атрибути на европейското гражданство не изискват промяна в Конституцията на Република България.

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

Основните институции на ЕС са указани в чл.7 от Договора за ЕО, като следва да се подчертае и особеността на статута на Европейския съвет, както и Омбудсманът, избран пряко от Европейския парламент. 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 обществените интереси 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.).

Въпросът за институцията, в която са представени правителствата на страните-членки на ЕС, Съвета на ЕС, е уреден в чл. 203 от ДЕО. 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 представяваната 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 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. Членовете на Комисията, с оглед на цялостния интерес на Общността, са напълно независими при изпълнението на задълженията си. При изпълнението на тези задължения, те не трябва нито да търсят, нито да получават инструкции от което и да е правителство или друг орган.

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. Европейските парламентаристи са директно избираеми и не работят под национален мандат.

Предвид изложеното представителството на страната ни в институциите на Европейския съюз е свързано от една страна с определянето на национални кандидати за членове на Европейската комисия, Европейския съд, Сметната палата и Управителния съвет на Европейската инвестиционна банка, а от друга - с предоставянето на мандат на представители на правителството в заседанията на Съвета на министрите за гласуване при приемането на актове на общностното право.

Делегирането на законодателна власт на правителството би могло да доведе до нарушаване на конституционно установеното разделение между законодателната и изпълнителната власт и да се разглежда като промяна във формата на държавно управление, съгласно Решение № 3 от 10 април 2003г. по конст. д. № 22 от 2002г. на КС на РБ. Балансът между властите може да бъде запазен, ако в бъдещата конституционна уредба се предвиди задължение за българските държавни органи, упражняващи представителни функции в органите на ЕС да не могат да излизат извън рамките на дадения им от националния парламент мандат. Този подход е в

съответствие със специалния 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 да 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. Евентуалните 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.

Анексираният към Договора от Амстердам Протокол за ролята на националните парламенти в Европейския съюз предвижда, че законодателните предложения на ЕК се предоставят за запознаване в “разумен” срок, така че правителствата на държавите-членки да ги представят на националните парламенти. Предвиждането на конституционна разпоредба, която да урежда възможност за осъществяване на предварителен контрол от Народното събрание в процеса на изработване на актове, приемани от органите на ЕС би довело до разширяване на сферата на парламентарния контрол. Считаю, че това би гарантирало справедлив баланс срещу делегацията на законодателна власт на правителството, което не води до промяна във формата на държавно управление.

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.

Уреждането на възможност в Конституцията за предаване на български гражданин на чужда държава или международен съд за целите на наказателното преследване, когато това е предвидено в международен договор, по който Република България е страна, **може да бъде приета от обикновено Народно събрание, тъй като тя не засяга нито една от хипотезите на чл. 158 от Конституцията**, където са посочени изчерпателно прерогативите на Великото Народно събрание. Тази конституционна промяна няма да промени формата на държавно устройство и на държавно управление (чл. 158, т.3 от Конституцията). Изменението не предполага промени във възложените от Конституцията дейности и правомощия на висшите държавни институциите, които са част от “формата на държавно управление”, според разширителното тълкуване, дадено на това понятие от Конституционния съд с Конституционно решение № 3 от 2003 г. по конституционно дело № 22 от 2002 г.

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

По мое мнение разширяването на списъка на социалните признаци за недопускане на ограничения на правата и предоставяне на привилегии в чл.6, ал.2 на Конституцията на Република България е възможност **с препоръчителен характер** за евентуално изменение в чл.6, ал.2 на Конституцията във връзка с присъединяването към ЕС.

В Решение №14 от 10 ноември 1992 г. по к.д. №14 от 1992 г. Конституционният съд на Република България, тълкувайки разпоредбата на чл.6 от Конституцията приема, че тази разпоредба формулира равенството на гражданите пред закона от една страна като конституционен принцип, който стои в основата на гражданското общество и държавата, а от друга – като основно право на гражданите. Конституционният съдия установил и изчерпателния характер на посочените социални признаци за недопускане на ограничения на правата и предоставяне на привилегии. Според нас, ако се приеме хипотезата, че списъкът на социалните признаци за недопускане на ограничения на правата и предоставяне на привилегии в чл.6, ал.2 на Конституцията на

Република България би бил разширен в съответствие с признаците за недискриминация, съдържащи се в чл.21 на Хартата на основните права на ЕС, това разширение не би породило въпроси, свързани с промени във формата на държавно устройство и формата на държавно управление. Следователно то не би попаднало в кръга на въпросите, които следва да бъдат решени от Велико Народно събрание съгласно чл.158, ал.3 от Конституцията . Отчитайки систематичното място на конституционната разпоредба на чл.6 - в Глава първа “Основни начала” на Конституцията - евентуално бъдещо допълване на социалните признаци за недопускане на ограничения на правата и предоставяне на привилегии в чл.6, ал.2 на Конституцията на Република България би останало в рамките на съдържанието на правата на човека като върховен конституционен принцип на правата на човека като върховен конституционен принцип на правата държава, прогласен в Преамбюла на Конституцията и върховен принцип за легитимация на цялата държавна и правна система.

МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
АНДОН СТАНКОВ

