

Конституционната основа на членството на Република България в Европейския съюз

**Памела Бучкова, асистент по Конституционно право, програма “Право”,
НБУ**

Republic of Bulgaria Membership to the European Union - Constitutional basis

The article focuses on the amendments of the Bulgarian Constitution regarding the legal membership of Bulgaria to the European Union. The text of the new Para 3, Art. 4 which was included to the Constitution before the signing of the Accession Treaty has been analyzed. Article 4, Para 3 states: “Bulgaria contributes to the building and development of the European Union.” The personal opinion of the author is that in the future the common European values will be part of the Bulgarian legal order.

Още при изработването, а в последствие при приемането на българската Конституция от 1991 г., е отразена обществената воля да се възприемат основни европейски демократични принципи. Повече от десетилетие по-късно, българската Конституция се оказва формално адаптивна към европейските изисквания, с които българската държава и общество се ангажираха при започване на реформите в страната, свързани с членството ѝ в Европейския съюз (ЕС).

Формално адаптивна, защото по своето съдържание тя отговаря на съвременните европейски и световни възгледи за демократичност, като създава конституционни предпоставки за социално-икономическо, политическо и културно развитие. Прокламира правовата държава, основните права на човека и гражданина, политическия плурализъм и ред други признати и гарантирани от Европейската демократична общност ценности и принципи. Но тези и други неоспорими достойнства на Конституцията не са достатъчни, за да стане възможно подписването на договора за присъединяване на страната ни към ЕС. Наложил се приемането на изрични разпоредби сред нейните текстове.

I. След подаването на молба за членство през 1995 г., присъединяването на Република България към ЕС се превърна в нейн безусловен стратегически приоритет.

Очертаващото се присъединяване на страната към една “функционална правна общност на демократични държави”¹ направи задължително включването на нови нормативни предписания в основния закон на страната. В този смисъл измененията и допълненията на Конституцията от 2003 и 2005 г.² са изцяло свързани с подготовката за пълноправното членство на България. Съществена част от тях са в тясна връзка с договореностите за привеждане в съответствие на българския юридически правопорядък с правния ред на Общността. През 2003 г. се приеха част от наложителните промени в глава шеста “Съдебна власт”, но те няма да бъдат разгледани в настоящия коментар.

II. Няколко месеца преди подписването на договора за присъединяване, през декември 2004 г., Временната комисия за подготовка на промени в Конституцията внесе за гласуване от Народното събрание няколко изменения и допълнения, свързани с непосредствената задача за присъединяването на Република България към ЕС. Те бяха съобразени с учредителните договори на Европейските общности и ЕС, тъй като членството на една държава се съпровожда от цялостно възприемане на европейското право и делегирането на суверенни права на една наднационална правна общност. Наред с това много от държавите-членки предвиждат в своите конституции изрична или косвена разпоредба, която да отразява принципното естество на европейската интеграция.

III. България на свои ред също отрази в основния си закон една “нарочна европейска разпоредба” за участието си в Общността и предвиди възможността за предоставянето на суверенни конституционни права на българската държава на ЕС.³ Това се постигна с новите ал. 3 на чл.4 и т. 9 от ал. 1 на чл. 85 от Конституцията.

В глава първа “Основни начала” на Конституцията бе включен императивен текст, който гласи: “Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз”. Систематичното му място е отредено в нова ал. 3 на чл. 4. В мотивите към проектозакона за изменение и допълнение на Конституцията се отбелязва, че “участието на България в ЕС е несъмнено основен конституционен

¹ Евтимов, Е. Конституцията от 1991 г. и присъединяването на България към Европейския съюз, изд. Институт за икономическа политика, София, 2004

² ДВ, бр.85 от 2003 г. и ДВ, бр.18 от 2005 г.

въпрос, чието значение за цялостното устройство на държавата и функционирането на нейните конституционноустановени органи в съответствие с поетите от договора за присъединяване международноправни задължения в рамките на ЕС, налага систематичното му уреждане в самото начало на Конституцията”. Видно е, че новата ал. 3 намери място именно там, където са отразени непреходните стандарти на европейския конституционализъм. Тя присъства в “ценностното ядро на българската конституция”⁴, сред най-висшите принципи на законността, гарантирането на човешкия живот, свободата и достойнството на личността.

Типично за по-голяма част от конституционните нормативни предписания, и това на чл. 4, ал. 3 се отклонява от класическия правно-технически строеж, като съдържа само диспозиция. По своето съдържание новата ал. 3 е абстрактна, обща, обхватна и принципна. Това предпоставя огромното предизвикателство тя да бъде тълкувана, да се търси нейния смисъл, за да се разкрие нейното съдържание. Би могло да се каже, че се тълкува конституционна норма, която се стреми да утвърди нов за българското конституционно право принцип - този на зачитането на ценностите на ЕС.⁵ При изясняването на нейния най-общ смисъл е необходимо да се имат предвид ценностите, които стоят в основата ѝ и които тя в последна сметка защитава.

Новоприетата конституционна норма е декларативна. Отчита особеното конституционно значение на правоотношенията, които възникват по време на предприсъединителния етап и тези, които ще възникнат непосредствено след асоциирането. Понятията “изграждане” и “развитие”, които се съдържат в ал. 3, сами по себе си се различават от юридическата терминология. Но законодателят ги е предпочел, за да постигне правната нормативност на приобщаването към една нова трайна форма на наддържавна общност на европейски страни.

Изграждането на ЕС представлява поетапно установяване на юридическа организираност на множество субекти, на основата на договор, по силата на който

³ По-подробно за необходимостта от “европейска разпоредба” вж. Ерик Евтимов, Конституцията от 1991 г. и присъединяването на България към Европейския съюз, с.29-33

⁴ вж. Неновски, Н. Конституцията. Актуални въпроси на теорията и практиката, “Сиби”, 2002, ч.ІІІ, 20

⁵ Ценностите, на които се опира Европейският съюз са изрично упоменати в чл.2 на Европейската Конституция

интегриращите се се консолидират за постигането и решаването на определени общи цели и проблеми. В този смисъл България е съставна част от незавършения процес и правното предписание на понятието “изгражда” се състои в обвързаността ѝ с неговия реален потенциал за трайно и продължително действие, тъй като политиката на разширяване на ЕС е сред основните му приоритети. Тази обвързаност се свързва и с поетите ангажименти за изпълнение на критериите за членство и провеждането на необходимите за това реформи. Изискванията за признаване на върховенството на европейското право⁶ и създаването на конституционни условия за неговото пряко, незабавно, наднационално и хоризонтално действие са изначални. От изключителна важност за конституционното устройство на държавата е и въпросът за трансфера на суверенитет в определени сфери, който най-общо предполага частично делегиране на правомощия от страна на българската държава на органите на ЕС⁷.

IV. Паралелно с участието си в общоевропейската интеграция, България трябва да осигури на конституционно равнище и поемането на права и задължения като бъдеща равнопоставена страна в институционалната структура на ЕС. В този смисъл струва ми се, съвсем прецизно конституционният законодател е използвал израза “участва в развитието”. Дава се най-общ юридически израз и форма на философията и значението на взаимодействието на националните държави, и техните правни системи за постигането на общоевропейските цели и идеали. Перспективите пред ЕС се обуславят както от отношенията му с другите субекти на международното право, така и от индивидуалната принадлежност на всяка от отделните страни-членки. Всяка от тях ще следва да внесе своя принос за укрепване на икономическия, политическия и културен съюз помежду им. Пример за това са промените, отразени през 2005 г. в нормите на Конституцията досежно режима на земята, въз основа на поетите от страна на Република България ангажименти да осигури свободното движение на капитали между държавите-членки. Създаден бе и нов текст, който

⁶ Европейското право има своя конструкция. Френската юридическа терминология борави с израза “sources du droit communautaire”. Правото на ЕС (acquis communautaire) включва нормите на първичното и вторичното европейско право – (le droit originaire, le droit dérivé), които притежават наднационална и върховна юридическа сила пред националното законодателство, в това число и Конституцията. Това са нормите на учредителните договори на Общността, както и някои от актовете на нейните органи и други основополагащи международни договори.

урежда възможността за предаване на български гражданин на съдебните власти на чужда държава, по силата на задължението за правно сътрудничество по наказателни въпроси.

V. Участието на България в развитието на ЕС намира юридически израз в участието на български представители в работата на органите и институциите на съюза.

Най-активна в тяхната дейност ще бъде изпълнителната власт в лицето на Министерския съвет, при разработването и приемането на актове на ЕС.

Народното събрание ще играе съществена роля при провеждането на политиките на ЕС, като ще има право да прави предложения във връзка с тяхното провеждане.

На следващо място непосредствено значение за развитието на ЕС има и представителството в органи като Европейския парламент, Сметната палата и Съвета на министрите, в който по право участва по един министър (или представител с такъв ранг) от всяка страна.

В Европейския парламент ще се избират 17 български депутати, като с присъединяването на България ще се даде възможност на българските граждани да участват в изборите за конституирането му. Във връзка с това, на конституционно равнище, с добавяне на нов текст, се предвиди приемане на закон, който установява правото на българските граждани в качеството им на европейски граждани да участват в избори за Европейски парламент.⁸

VI. Обемът на правата и задълженията, които българската страна ще следва да упражнява в резултат от пълноправното ѝ членство не се изчерпват с горепосочените примери. Те само илюстрират заложените в конституционната норма на чл. 4, ал. 3 замисли на законотворците от 39-то Обикновено народно събрание. Преди включването на това предписание в основния ни закон, конституционната рамка на членството в Общността липсваше. Конституцията беше формална по отношение на

⁷ Органите на ЕС, към които следва да се предвиди възможността за трансфер на суверенни права са Съвета на министрите, Европейската комисия, Европейския парламент, Съда на европейските общности и Европейската сметна палата.

⁸ Със закона за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, в чл.42 се създава нова ал.3.

бъдещото членство. Тя не можеше да прояви своето основно предназначение – да бъде негова юридическа основа. Конституционната повеля на чл. 4, ал. 3 изпълни тази функция почти непосредствено преди ратификацията на Договора за присъединяване.

VII. В контекста на предстоящото членство не може да се пренебрегне и въздействието на Европейската конституция. Нейното евентуално бъдещо ратифициране от всички държави членки поставя на първо място необходимостта от ревизирането на основните им закони, което да направи възможно участието на държавите в системата на ЕС. Наред с това тя няма да отмени националните конституции, а ще се опира на тях. Очертава се своеобразно паралелно прилагане на националните конституции. Това означава, че ЕС трябва да се възприема не като установен модел, а напротив - като динамична среда, в която всяка от присъединяващите се страни ще допринесе с индивидуална европейска идентичност.

За в бъдеще, в законотворческата дейност посветена на прякото участие на страната ни в изграждането и развитието на Европейския съюз, ще намерят отражение общоевропейските принципи и идеали. Не се съмнявам, че наред с тях ще бъде отчетен и интересът, който членството на България представлява за останалите държави от Общността.

“(3) Изборите за членове на Европейския парламент и участието на граждани на Европейския съюз в избори за местни органи се уреждат със закон”