

**СТАНОВИЩЕ
НА
БЪЛГАРСКАТА АСОЦИАЦИЯ ПО ЕВРОПЕЙСКО ПРАВО**

конституирана като заинтересована страна по дело № 22/2013 г. с определение на Конституционния съд от 14 ноември 2013 г.

ОТНОСНО : установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (обн. ДВ, бр.93/25.10.2013 г.) (по-нататък в текста „Решението на Народното събрание“).

Уважаеми конституционни съдии,

По конституционно дело № 22/2013 Конституционният съд е сезиран с искане на група народни представители с предмет установяване на противоконституционност на гореспоменатото Решение на Народното събрание.

Необходимо е още в самото начало да се изтъкне неясния характер на Решението на Народното събрание. Докато наименованието на самото Решение визира „налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.“, неговата единствена разпоредба гласи, че Народното събрание „възлага на Министерския съвет да приеме всички необходими действия и актове по обявяване на мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г.“. Така не става ясно дали Народното събрание всъщност налага мораториум с въпросното Решение или единствено възлага на МС да предприеме необходимите мерки в тази насока. Дори обаче да се приеме, че с това Решение не се налага мораториум, въпросът за противоконституционността му остава, доколкото НС не може да възложи на МС да предприеме мерки, които противоречат на Конституцията.

Правният режим за придобиване на правото на собственост върху земя в България от чужденци и чуждестранни юридически лица се урежда в чл. 22, ал. 1 от Конституцията и в релевантните разпоредби от правото на Европейския съюз. Без да регламентира въпроса по същество (с изключение на придобиването по силата на наследяване по закон), цитираният конституционен текст препраща общо към „условията, произтичащи от присъединяването към ЕС“ по отношение на частноправните субекти на ЕС – граждани или юридически лица, както и към уредбата, съдържаща се в международните договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за Република България по отношение на граждани и юридически лица от трети страни, нечленки на ЕС.

„Условията, произтичащи от присъединяването“ по смисъла на чл. 22, ал. 1 от Конституцията се откриват както в Договора за присъединяване на Република България (и Румъния) към ЕС, така и в Учредителните договори (и по-конкретно Договорът за функционирането на Европейския съюз, по-нататък в текста „ДФЕС“). Общата препращаща норма на чл. 22, ал.1 от Конституцията следователно изисква последната да бъде тълкувана във връзка и в съответствие с относимите правни норми, съдържащи се в тези Договори.

Във връзка с отправеното искане към Конституционния съд това обстоятелство предполага, на първо място, отговор на въпроса за съобразността на Решението на Народното събрание с условията за придобиване на право на собственост, съдържащи се в Договора за присъединяване на Р България (и Румъния) към ЕС. Сключен между Р България и Румъния, от една страна, и останалите държави членки на ЕС, от друга, този международен договор е част от първичното право на Европейския съюз и правната му сила е идентична с тази на Учредителните договори на Съюза. Основополагащ принцип на всеки присъединителен договор е задължението на всяка новоприсъединила се държава да спазва и прилага – от първия ден на присъединяването си – цялата съвкупност от правни норми на Съюза (означавана като *acquis communautaire*), включваща и клаузите на самия Договор за присъединяване, като предоставянето на дерогации – чрез преходни мерки и преходни периоди, предоставящи възможност временно да не се прилага действащото право на Съюза – е изключение, целящо да улесни адаптирането на присъединяващата се държава към правната система на Съюза.

Подобна дерогация се съдържа в §3, т. 2 от Приложение 6, Списък по чл. 20 на Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и Румъния в Европейския съюз. Тя гласи:

„Независимо от задълженията, произтичащи от Договора за създаване на Конституция за Европа, България може да запази в сила, за срок от седем години от датата на присъединяване, ограниченията, съществуващи в нейното законодателство към датата на подписване на Договора за присъединяване, по отношение на придобиването на право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейска икономическо пространство и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по СЕИП. В никакъв случай, при придобиването на земеделска земя, гори и горска земя, гражданин на държава-членка не може да бъде третиран по-неблагоприятно отколкото към датата на подписване на Договора за присъединяване или да му бъдат налагани по-големи ограничения в сравнение с гражданин на трета страна.

Самостоятелно заети земеделски производители, които са граждани на друга държава-членка и които желаят да се установят и законно да пребивават в България, са извън обхвата на разпоредбите на предходната алинея или на каквито и да било норми или процедури, различни от тези, прилагани към български граждани.

Общ преглед на тези преходни мерки ще бъде направен на третата година след датата на присъединяване. За тази цел, Комисията представя доклад пред Съвета.

Съветът може, като гласува единодушно по предложение на Комисията, да реши да съкрати или да прекрати преходния период, посочен в първа алинея.“

По отношение на придобиването на правото на собственост върху земя, цитираната по-горе разпоредба на „Преходните мерки“ визира съгласувания между договорящите страни 7-годишен преходен период, който дава възможност в рамките на този срок, който започва да тече от датата на присъединяване към ЕС – 1.01.2007 г. – да бъдат запазени ограниченията, съществуващи във вътрешното законодателство към момента на подписване на Договора за присъединяване, относно придобиването на право на собственост върху земеделска земя, гори и горска земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за ЕИП и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка на ЕС или на държава, страна по Споразумението за ЕИП. Горещитираната разпоредба от Договора за присъединяване предвижда възможност за прекратяване или съкращаване на 7-годишния преходен период, но не и за удължаването му. Тази временна дерогация следователно изтича на 1.01.2014 г. След тази дата всяко ограничение по вътрешното право върху правата на граждани и ЮЛ от ЕС да придобиват собственост върху земя на територията на Република България, без съответно предоговаряне на Договора за присъединяване, ще представлява нарушение на правото на Съюза от държава-членка с произтичащите от това правни последици.

След изтичане на 7-годишния преходен период започват да се прилагат общите разпоредби от първичното и вторично право на ЕС. Покупко-продажбата на земя, вкл. земеделска, влиза в приложното поле на свободното движение на капитали, уредено в чл. 63 и сл. ДФЕС. Тези разпоредби забраняват създаването на пречки за свободното движение на капитали в рамките на ЕС, освен ако тези мерки не са оправдани с оглед на обществения ред и националната сигурност (вж. чл. 65, параграф 1, т. „б“ и параграф 2 ДФЕС). Очевидно е, че абсолютна забрана за придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на граждани или ЮЛ от ЕС, която се отнася до цялата територия на страната, не може да бъде оправдана с оглед на поддържането на обществения ред и националната сигурност. Освен това, подобна абсолютна забрана по правило се счита за непропорционална на преследваната цел. Оттук следва, че подобна забрана противоречи на чл. 63, параграф 1, ДФЕС.

При все това, трябва да се уточни, че горните изводи важат единствено по отношение на придобиването на право на собственост върху земя от граждани на друга държава-членка, от граждани на държавите, страни по Споразумението за Европейска икономическо пространство и от юридически лица, учредени в съответствие със законите на друга държава-членка или на държава, страна по ЕИП. По отношение на граждани на трети страни (не-членки на ЕС) и ЮЛ, учредени в трети страни следва да се има предвид разпоредбата на чл. 63, параграф 1 ДФЕС, която забранява „всяки ограничения върху движението на капитали между (...) държавите-членки и трети страни“. Въпреки това, чл. 64, параграф 1, ДФЕС предвижда следното:

„Разпоредбите на член 63 не накърняват прилагането спрямо трети страни на всяко от ограниченията, действащи към 31 декември 1993 г. по силата на националното право или на правото на Съюза, които са приети по отношение на движението на

капитали от и към трети страни, свързано с преки инвестиции, включително инвестициите в недвижимо имущество, установяването, предоставянето на финансови услуги или допускането на ценни книжа на капиталовите пазари. По отношение на ограниченията, които съществуват по силата на националните законодателства на България, Естония и Унгария, съответната дата ще бъде 31 декември 1999 г.“

Придобиването на правото на собственост на земя от граждани на трети страни може да се счита за пряка инвестиция, и по-специално инвестиция в недвижимо имущество по смисъла на чл. 64, параграф 1, ДФЕС. Доколкото забраната за продажба на земеделска земя на чужденци е била в сила към 31 декември 1999 г., правото на ЕС не задължава България до отмени тази забрана по отношение на гражданите и ЮЛ от трети страни, които не са членки на ЕС.

От горните съображения е видно, че Решението на Народното събрание, което има за цел да забрани придобиването на право на собственост върху земя от чужденци до 1.1.2020 г. противоречи на правния режим, установен в Договора за присъединяване на Р България (и Румъния) към ЕС и на член 63, параграф 1, ДФЕС по отношение на гражданите и юридическите лица на държавите – членки на ЕС и на държавите, страни по Споразумението за ЕИП.

Обратно, доколкото Решението на Народното събрание има за цел да забрани придобиването на право на собственост върху земя от граждани и ЮЛ от трети страни, нечленки на Европейския съюз, то не противоречи на правото на ЕС. По-конкретно, подобна забрана е позволена по силата на чл. 64, параграф 1, ДФЕС.

Предвид обстоятелството, че препращащата норма на чл. 22, ал. 1 от Конституцията изрично обуславя правния режим на придобиването на собственост върху земя от чужденци от условията, произтичащи от присъединяването на Република България към ЕС, може да се направи изводът, че Решението на Народното събрание противоречи и на чл. 22, ал. 1 от Конституцията.

Въз основа на гореизложеното, Българската асоциация за европейско право счита, че Решението на Народното събрание, в частта му, в която се налага мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на граждани и ЮЛ от ЕС до 1 януари 2020 г. (или съответно се възлага на МС да приеме венчки необходими действия и актове по обявяване на такъв мораториум), противоречи на чл. 22, ал. 1 от Конституцията, тълкуван в светлината на чл. 63, параграф 1, ДФЕС, чл. 64, параграф 1, ДФЕС, както и на Договора за присъединяване на България и Румъния към ЕС (§3, т. 2 от Приложение 6, Списък по чл. 20 на Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и Румъния в Европейския съюз). Обратно, то не противоречи на гореизброените разпоредби по отношение на придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на граждани и ЮЛ от трети страни – нечленки на ЕС, доколкото обратното не е предвидено в международен договор, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България.

За БАЕП

