



Министерство на отбраната
 на Република България

ДО
 ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
 КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

№ 04-00-9
 София, 17.01.2003 г.

ГОСПОДИН ХРИСТО ДАНОВ

Отпечатано в 2 екз.

на Ваш Изх. N 1/16.01.2003 по к.д.1/2003г.

*К.Д. 1/2003г.
 Да се разпорежи
 в съдебна
 28.01.2003*

ПИСМЕНО СТАНОВИЩЕ

на

Министъра на отбраната

По к.д. № 1/2003г., образувано по искане на Президента на Република България за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т.11 във връзка с чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА
 КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Във връзка с образувано по искане на Президента на Република България дело за даване на задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т.11 във връзка с чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България, с което съм конституиран като заинтересувана страна, изразявам следното становище по компетентност:

1. По т. 1 от искането относно това дали съюзническите войски по сключен международен договор могат да се третират като чужди войски по смисъла на чл.84, т.11 от Конституцията, които застрашават суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната, изразявам следното становище:

I. Чл. 84, т.11 от Конституцията разглежда две хипотези, в които се проявява изключителната компетентност на Народното събрание:

1. пребиваване (преминаване) на чужди войски на територията на Република България;
2. изпращане на български войски извън тази територия.

Тъй като поставеното искане за тълкуване се отнася само до съюзнически за Република България войски по международен договор, считаме, че се налага изясняване преди всичко на първата от тях..

По отношение на тази хипотеза на чл.84, т.11 КС е имал възможност да се произнесе, разглеждайки я като проява на изключителната компетентност на НС - гарант за защита на най-висшите конституционни ценности. Той е дал тълкуване на понятието “чужди войски” като въоръжени сили на чужда държава или международна организация, което считаме за относимо и към поставеното искане. Последното обаче поставя въпроса за необходимостта от ясна граница и критерии за разграничаване на понятията “чужди войски” и “съюзнически войски, което налага съсредоточаване върху въпроса не само в хипотезата на участие на Р България в международна организация , но и за други форми на съюзнически отношения, в които би могла да влезе нашата страна.

Изхождайки от тълкувателното решение на КС № 6 по к.д. № 6/94г. считаме за относими към въпроса за изясняване на характера на съюзническите войски възприетите от съда характеристики на понятието “въоръжена сила”. Очевидно е обаче, че става дума за различен поглед върху статута на тези “чужди” войски, което е резултат от наличие на други допълнителни характеристики извън посочените в диспозитива на решението по к.д. №6/94г. Нова такава характеристика е наличието на **обща цел**, обединяваща волята на няколко публично-правни субекта (било то държави и/или международни организации), реализирана чрез сключване на международен договор. В тази връзка следва да се приеме, че понятието “международен договор” обективира наличието на “съюз” т.е. предполага **наличие на воля и съгласие** от участващите в него субекти за постигане на общи цели. Съгласно принципите на международното право и националното законодателство, няма разлика между задължения, поети от нашата страна по един договор за членство и такива , произтичащи от всеки друг международен договор. По-точно-няма установено предимство за изпълнение на едните пред другите.Самият конституционен законодател е разграничил като две

самостоятелни основания за ратифициране на международни договори участието в международни договори с военно-политически характер - чл.85, ал.1, т.1, и такива за участие в международна организация - 85, ал.1, т.2. Ето защо при систематичното тълкуване на тези разпоредби се налага извода, че съюзнически договор не следва да се ограничава само до договор за членство с траен характер - какъвто ще е договора за членство в НАТО. Постановеният от вносителите въпрос следва да бъде разглеждан в аспект на всеки договор с военно-политическа цел за участие в коалиции, съюзи, операции, мисии и други общности на субекти на международното публично право, независимо от трайността на международните отношения, които уреждат.

Както е отбелязано по-горе, за да се даде адекватно тълкувано на постановения въпрос, следва да се отбележи определящото значение на целта за пребиваването/преминаването на наша територия, което самият Конституционен съд е извел като водещо.

В цитираното по-горе решение на Конституционния съд той изрично въвежда като задължителен елемент **“изясняването на целите**, преследвани от чуждите войски”, за да бъде преценено дали е налице застрашаване на суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. С още по-голяма сила изпъква определящото значение на целта в мотивите по същото к.д., където КС приема, че ако **“пребивавания или преминавания на чужди войски, които имат мирен характер, целта им е официална, хуманитарна, природозащитна** и прочие, не трябва да се отнасят към сферата на изключителната компетентност на НС”. След като целта е водеща при определяне на характера на пребиваването/преминаването и на компетентността на органите, не може да се приеме, че войските на друга държава и/или международна организация, преминаващи на българска територия въз основа на сключен международен договор, ще бъдат **“чужди”** т.е. застрашаващи конституционно установени ценности. Именно по силата на съответния международен акт, по който Р България се е обвързала и из напред е преценила неговата цел (в лицето на НС, когато се касае за договор с военно-политически характер по чл.85, ал.1, т.1), те **“загубват”** това си качество и стават **“съюзнически”**. Всички действия на такива сили, произтичащи от международните задължения, са действия, изразяващи и нашата воля и са насочени към изпълнение на цели, в които е инкорпориран и българският интерес. Ако се касае за съюз, установен с договор по чл.85, ал.1, т.1, то отново в компетентността на НС е да се произнесе по целта, респ. по статута

на съюзник, поради което няма да има опасност от застрашаване на провъзгласените конституционни ценности.

Приемайки по-горните съображения, че съюзническите войски не следва да се считат чужди независимо от това, че преследват военнополитически цели, щом е налице изразено съгласие в договор по чл. 85, ал.1, т.1 от Конституцията на Р България, въз основа на който те действат, на още по-голямо основание следва да се считат съюзнически войските, пребиваващи на мирно, невоенно основание (съгласно цитираното по-горе решение и на КС).

В същото свое решение КС разглежда наличието на оръжие като елемент, който би застрашил суверенитета на страната. Считам, че това може да бъде индикация за заплаха (а оттам да налага изрично разрешение от НС на конкретното преминаване/пребиваване), само ако липсва общност на целите между изпращащата и приемащата държава, т.е. става дума за хипотези, при които липсват всякакви съюзнически отношения. В тази връзка трябва да се направи уточнението, че съюзни ще се считат войските, когато преминават/пребивават с въоръжение и бойна техника, ако това пребиваване е свързано с изпълнение на съюзни задължения. А същите, както се изтъкна по-горе, произтичат от сключения международен договор, който е ратифициран в случаите на чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията на РБългария.

Същото тълкуване следва да се приложи и в случая на преминаване и пребиваване на въоръжени сили на друга държава или международна организация, в който договорът не е ратифициран тъй като няма военно-политически характер, а е проява на международното военно сътрудничество. Практически това се отнася най-вече до провеждането на международни учения с участието на сили, въоръжение и техника от други държави и международни организации. Международният договор, сключван за конкретната проява, е двустранният или многостранен акт, създаващ съюзнически отношения и дефиниращ целите на пребиваване. Именно поради тези съображения относно целта на пребиваване КС е счел в решение №6 по к.д.№6/ 94г., че

“ конституционния законодател с чл.84, т.11 не е искал да натовари парламента да дава разрешения за допускане на чужди войски на българска територия във всички възможни индивидуални случаи-без оглед на целите и характера на пребиваването.....и без оглед на условията, при които то ще се осъществи. Подобен широк обхват на компетентността на НС не е нито целесъобразен, нито обективно възможен.” Приемайки, че съюзническите войски преследват цели,

изразяващи интересите на Р България, това съображение на Конституционния съд би следвало да се приложи и по отношение на тях.

Горните аргументи имаха за цел да изяснят понятието “съюзнически войски”, съотнесено към понятието “чужди”, както е разгледано от КС в цитираното решение. Повдигането на този въпрос, видно и от мотивировката на вносителя, произтича от новите политически отношения, в които влиза Р България, както и декларираните приоритети в многообразието от международни отношения (Декларация на 39-то Народно събрание от 12.09.2001г. относно терористичните актове в САЩ от 11.09.2001г.). Конкретният повод за отправеното искане за тълкуване е предстоящото членство в Организацията на Северноатлантическия договор и евентуалното създаване на Обединените въоръжени сили на Европейския съюз. Няма съмнение, че и двата договора се явяват инструмент за организиране на една обща защита срещу възможна атака и като такива подлежат на ратификация от Република България. В този смисъл пребиваването/преминаването на съюзнически сили няма да попада в обхвата на чл.84, т.11 и няма да се изисква конкретно решение във всеки конкретен случай на необходимост от пребиваване на тези сили. Но доколкото чл.5 на Вашингтонския договор не е единствената проява на съюзнически отношения, считам, че в предмета на обсъждане на случаите на пребиваване/преминаване на съюзни сили влизат и следните хипотези:

1. Действия извън обхвата на чл.5 от Вашингтонския договор, респ. извън територията на неговото приложение, предприети въз основа на **резолюция на Съвета за сигурност на ООН** съгласно Глава VII от Устава на ООН-чл.42 и Глава VIII - чл.53 и **под командването на НАТО**.

2. Действия, предприети на основание глава VII от Устава на ООН – чл.43, **без значение под чие командване** се извършват те, тъй като за гарантирането на такива действия **е налице задължение за всички държави-членки на ООН**.

3. Действия извън чл.5 от Вашингтонския договор, **предприети от самия Алианс**, на основание Глава VIII от Устава на ООН-чл.52 и чл.54.

Предвид всички изложени по-горе съображения за понятието “съюзнически войски”, считам, че преминаването или пребиваването на въоръжени сили на друга държава или международна организация, се считат за предприети от съюзни сили винаги, когато са основани на

договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията на Р България, включително, но не само когато се извършват от международна организация, чийто член е нашата страна.

II. Постъпилото искане за тълкуване на чл.84, т.11 не повдига изрично хипотезата за изпращане на български войски в състава на съюзни въоръжени сили. Независимо от това считам, че в интерес на изясняване на съдържанието на понятието “съюзни сили” е разглеждането и на тази хипотеза. Наложилният се по-горе извод, че “съюзните сили” не са “чужди” по смисъла на чл.84, т.11 във връзка с чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията на Република България, предполага и че **изпращането на български войски** в техния състав на основание **съюзно задължение** в същите конституционни хипотези също не следва да изисква отделно разрешение на Народното събрание. В противен случай ще се стигне до правния абсурд, че Народното събрание няма да се произнася за преминаване на въоръжени сили за участие в колективна отбрана или мисии по налагане на мир с въоръжена сила (в случаите на чл.5 от Вашингтонския договор и Глава VII от Устава на ООН), а ще се произнася във всички случаи на участие на учения на НАТО извън територията на страната, ако в състава на българския контингент има и въоръжение.

2. По т. 2 от искането относно това дали е необходимо разрешение на НС по чл.84, т.11 от Конституцията, след като със закон по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията са ратифицирани международни споразумения, станали част от вътрешното право на страната, но които не уреждат конкретно реда, условията и времето за пребиваване на съюзнически войски на територията на страната или преминаването им през нея и са във връзка с изпълнението на съюзнически задължения, изразявам следното становище:

Поставянето на този въпрос от страна на вносителя е естествена последица от изясняването на въпроса по т. 1 относно съдържанието на понятието “съюзнически сили”. Ето защо за целите на тълкуването на тези два конституционни текста съюзническите войски не следва да се приемат за чужди съгласно изложените по-горе аргументи.

В своето конституционно решение № 6 по к.д. № 5/1999 г. Конституционният съд е разгледал въпроса относно необходимостта от решение на НС при наличие на ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор, уреждащ преминаване на чужди въоръжени сили през територията на страната. От формална гледна

точка се повдига въпросът за “конкуренция” между решение (като не нормативен акт) и закон (закон за ратификация на съответния международен договор). Касае се за два акта, които са израз на изключителната компетентност само на Народното събрание.

Конституционният съд е приел, че е достатъчно само наличието на договор, отговарящ на горните условия, стига той да съдържа онези елементи, които са задължителни за решението като индивидуален акт. “При положение, че е налице ратифициран със закон от Парламента международен договор с политически или военен характер, обнародван и влязъл в сила за Република България, съдържащ посочените по-горе клаузи за пребиваване на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея (цели, ред, условия и време на това пребиваване) не е необходимо отделно решение на НС по чл.84, т.11 от Конституцията в изпълнение на договора.”

Видно от цитирания диспозитив липсата в международния договор на указаните задължителни условия ще наложи издаването на индивидуален не-нормативен акт от НС. Това е така, защото е необходимо Парламентът да направи преценка на пребиваването с оглед защита на националните интереси, тъй като се касае за преминаване на **чужди сили**. Необходимо е разграничаване на хипотезите на преминаване/пребиваване на съюзнически или на чужди въоръжени сили в изпълнение на договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията. Ако въоръжената сила на държавата или международната организация, с която Р България е във военно-политически съюз, иска да премине през наша територия, без обаче това да е свързано с изпълнение на съюзнически задължения, а прави това на собствено основание (напр. за операция, в която съюзът или Р България не участва), тя ще се счита за чужда и съгласно интерпретираните понастоящем конституционни текстове подлежи на разрешителен режим от НС. Другата възможност е да бъде сключен договор по чл.85, ал.1, т.1, който обаче трябва да съдържа данни относно целите, редът, условията и времето на това пребиваване. Последната правна възможност е разгледана вече от Конституционния съд в неговото решение по к.д. № 5/ 99г.

Направеният до тук сравнително правен анализ може да бъде обобщен по следния начин. Няма да се наложи приемането на отделно решение по чл.84, т.11 в случаите на преминаване/пребиваване на съюзнически сили при наличие на договор по чл.85, ал.1,т1 от конституцията на Р България, независимо дали съдържа изискванията по решение № 6/99г на

Конституционния съд. Това е така, тъй като по съображенията, изложени по т.1 от искането, с акта на ратификация на съюзническия договор Народното събрание вече е направило преценка отнапред относно неговите цели и е потвърдило, че изпълнението на международните съюзнически задължения не застрашава, а напротив гарантира националния интерес.

В международно-правната практика са познати и случаи, при които в състава на съюзнически сили, изпълняващи общи цели, са придадени контингенти от държави, не членуващи в съответната организация. Макар че формално последните не отговорят на изискването за съюзнически сили, ако такива сили се налага да преминават през територията на Р България, не би следвало целта на тяхното преминаване да се разглежда отделно и независимо от задачите, поставени и изпълнявани от съюза по конкретната операция. Още повече, че с факта на придаването им към съюзна държава те преминават и под нейното командване. Подобен е случаят с участието на Р България в операциите на Стабилизиращите сили в Босна и Херцеговина (СФОР) и силите в Косово (КФОР), провеждани по мандат на Съвета за сигурност на ООН и под командването на НАТО в състава на холандски и германски контингенти. Пред аналогичен правен проблем би се изправила и страната ни, след като се конституира като член на Алианса и се наложи да приеме преминаването на съюзнически войски, в чийто състав са инкорпорирани и въоръжени сили на държава-не членка. След като са инкорпорирани в състава на съюзнически войски, те също би следвало да се третират като такива. Затова и по отношение на такива сили следва да се прилага режима, отнасящ се до съюзнически държави.

Видно от изложеното по-горе, отношенията, в които може да влезе страната ни, са многостранни и тъй като засягат конституционно защитени ценности, считам, че при съмнение относно качеството "съюзнически" – "чужд" въпросът следва да се отнесе до НС, в какъвто смисъл е и тълкуването на КС в решение № 6 по к.д. № 6/1994г.:

"Ако възникне съмнение за характера (цели и пр.) на преминаването или пребиваването на чужди войски, за което се иска разрешение, НС е органът, който трябва да се произнесе окончателно."

3. По т.3 от искането относно това дали следва Народното събрание да дава разрешение за всеки конкретен случай при хипотезата на чл.84, т.11 от Конституцията, ако то в отделен закон изчерпателно уреди целите, редът и условията за изпълнение от българската страна

на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор с военен и политически характер, предвиждащ изпращане на български въоръжени сили извън страната, както и пребиваване на чужди войски на територията, изразявам следното становище:

За да се пристъпи към тълкуване по поставения от вносителя въпрос, трябва да има яснота относно характера на данните, които следва да бъдат обхванати от съответния закон. Извод за това не може да бъде направен от самото питане, както и от съображенията, изложени по него от вносителя. Не е ясно дали той е имал предвид, че визирият закон съдържа **конкретните параметри на конкретно преминаване или изпращане** или това е закон, регламентиращ подробно обществените отношения за изпращане или пребиваване **по принцип**.

Направеният анализ по т.1 и 2 от искането за тълкуване водят до извода, че **индивидуален акт за разрешаване от парламента** на пребиваване/преминаване на чужди войски на територията на Р България или на изпращане на български сили с оръжие извън страната **ще е необходим във всички случаи освен** при наличие на:

1. Ратифициран, влязъл в сила и обнародван международен договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията, по който Р България е страна, който урежда целите, условията, времето и редът за преминаване на чужди сили или изпращане на наши извън Р България.

2. Ратифициран, влязъл в сила и обнародван международен договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията, по който Р България е страна, който не съдържа регламентация на целите, условията, времето и редът за конкретното преминаване или изпращане, но който установява съюзнически отношения с военно-политически характер.

3. Друг международен акт, който не е ратифициран поради липса на конституционно изискване, с който Р България поема международни политически ангажименти и във връзка с които се осъществява пребиваването/ преминаването на войски на други държави или международни организации, съответно изпращането на наши войски извън страната като: учения само на НАТО; учения на НАТО, отворени за участие на държави от "Партньорство за Мир" (ПЗМ) и от "Средиземноморския диалог"; учения на НАТО по ПЗМ и такива само в "духа на ПЗМ", двустранни и национални (на друга държава), учения на регионални инициативи като Многонационалните мирни Сили в Югоизточна Европа, по Споразумението за създаване на оперативна

група за военноморско сътрудничество в Черно море съвместни военни инициативи по линия на ОССЕ, в бъдеще и на Европейски сили и др. съвместни действия по военното сътрудничество.

В духа на българската конституционно правна уредба е със закон да се уредят отношения с траен правен характер, произтичащи от изпълнение на международни задължения. Най-вече такива са свързаните със съюзнически отношения от военно-политически характер, каквито безспорно ще бъдат бъдещите отношения с Алианса. Нещо повече, Вашингтонският договор няма детайлна уредба на условията за приложение на неговия чл.5. Ето защо гарантирането на националния интерес в този случай, както и при провеждането на многообразните операции, основани на Устава на ООН и Вашингтонския договор, изисква установяването със специален закон на конкретните органи и процедура за изпълнение поетите в тях съюзнически задължения. Този законодателен подход би отговорил **адекватно** на изискването за **незабавност** при организиране на българското участие в съответната операция. Още повече, че създаването на ясна процедура, изключваща възможността за различно тълкуване от страна на правоприлагащите органи като гарант за своевременна реакция от българска страна, е вече поет политически ангажимент, установен в хода на преговорите за членство в Алианса. Едно силно основание в подкрепа на тази необходимост е фактът, че към настоящия момент **липсва последователност в законодателното уреждане** на пребиваването на чужди сили, на бъдещи съюзнически и наши извън страната (Закон за гражданското въздухоплаване, Закон за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Р България, Закон за отбраната и въоръжените сили на Р България).

МИНИСТЪР НА ОТБРАНАТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ



НИКОЛАЙ СВИНАРОВ