



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от

Министерския съвет на Република България

по

конституционно дело № 7 за 2007 г.

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

С определение на Конституционния съд от 31 юли 2007 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 7 за 2007 г., образувано по искане на 50 народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционността на разпоредбите на чл. 98 (редакция ДВ, бр. 38 от 2005 г.) и на чл. 199, ал. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

В искането се твърди, че чл. 98 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВС) противоречи на чл. 6, ал. 2 от Конституцията, защото нарушава принципа на равенство на гражданите пред закона като създава привилегии за завършилите висше образование военнослужещи на основание социални признаци - имуществено състояние и образование. В искането се твърди, че чл. 199, ал. 2 от ЗОВС противоречи на чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 2 от Конституцията, защото нарушава активното и пасивното изборно право на кадрите военнослужещи като предвижда освобождаването им от кадрова военна служба в случая на кандидатиране за изборни органи от политически партии и коалиции.

14

Относно твърдението за противоречие на чл. 98 от ЗОВС с чл. 6, ал. 2 от Конституцията:

Съгласно чл. 98 от ЗОВС наборната военна служба е 9 месеца, а за завършилите висше образование със степен „специалист по...“, „бакалавър“ или „магистър“ или приравнените на тях образователно-квалификационни степени – 6 месеца.

Законовата разпоредба не нарушава конституционния принцип за равенство на гражданите пред закона и не създава привилегии, основани на социалните признаци имуществено състояние и образование. Конституцията в чл. 59, ал. 1 предвижда, че защитата на Отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин. Правното задължение е въздигнато от конституционния законодател и в морален дълг за всеки български гражданин, независимо дали той е носител на воински задължения. А в конституционната разпоредба на чл. 59, ал. 2 (действаща до 1 януари 2008 г.) се предвижда изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаването от тях или за замяната им с алтернативна служба да се урежда със закон. Следователно конституционният законодател е възложил на обикновения законодател да уреди обществените отношения, свързани с изпълнението на наборната военна служба. Спазвайки конституционния принцип по чл. 6, ал. 2 за равенството на гражданите пред закона, в чл. 97 от ЗОВС законодателят императивно е предвидил, че всички мъже, граждани на Република България, годни за военна служба, без разлика на раса, народност, вероизповедание, образование, социален произход и семейно положение, които са навършили 18 години, подлежат на военна служба. Законодателят не предоставя привилегия на основание някой от признаците, изброени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията и по-конкретно по признак образование или имуществено състояние, защото мъжете, завършили висше образование, не се освобождават от наборна военна служба.

Срокът на изпълнение на наборната военна служба е част от уредбата по изпълнение на воинските задължения, която уредба конституционно е делегирана на обикновения законодател. Създаването на един или друг законов режим е въпрос на законодателна целесъобразност, а не на конституционосъобразност. Затова в изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията е определянето на срока на наборната военна служба. Като е определил по-кратък срок на наборната военна служба за завършилите висше образование със степен „специалист по...“, „бакалавър“ или „магистър“ или приравнените на тях образователно-квалификационни степени, законодателят изцяло е останал в границите на конституционната си компетентност по чл. 84, т. 1 и не е нарушил конституционния принцип по чл. 6, ал. 2.

Нещо повече - и целесъобразността на законовото решение по чл. 98 от ЗОВС е обоснована с важни обществено-политически и икономически съображения. По време на наборната военна служба се осъществява теоретическа и практическа подготовка на военнослужещите с цел изграждане на боеспособна армия. Обществено неоправдано е

15

наборните военнослужещи, завършили висше образование, да преминават такива етапи на теоретична подготовка, за които те вече са придобили съответните знания чрез завършеното висше образование. Целта на наборната военна служба е придобиване на определени знания и умения за защита на отечеството, когато това стане необходимо. Изпълнението на воинските задължения е в обществен интерес и няма за цел изолиране на наборните военнослужещи за дълго време от цивилния живот, от семейната среда и от упражняването на придобитата професия. И икономически неоправдано е държавата да отделя средства за издръжка на военнослужещи, които могат да получат военно обучение и възпитание за по-кратко време от другите военнослужещи. По-късият срок е свързан и с определената пределна възраст за повикване на наборна военна служба, която съгласно чл. 97, ал. 2 от ЗОВС е 27 години.

Следва да се имат предвид и международните ангажменти на българската държава за оптимизиране числеността на българската армия чрез намаляването ѝ (а това оптимизиране се постига и чрез определяне на минимално необходимия срок за провеждане на военно обучение и възпитание чрез наборна военна служба) и постепенното ѝ превръщане в професионална армия. Изпълнението на това изискване е свързано с пълноправното членство на Република България в НАТО.

Законодателното решение за по-кратък срок на наборната военна служба за завършилите висше образование е традиционно в българското законодателство. През годините се е променял конкретният срок на изпълнение на наборната военна служба, но от 1989 г. досега този срок винаги е бил по-кратък за завършилите висше образование военнослужещи. Този извод може да се направи чрез правно – исторически преглед на редакцията на чл. 98 от ЗОВС:

срок на наборна военна служба - 9 месеца, за завършилите висше образование – 6 месеца (редакция ДВ, бр. 38 от 2005 г.);

срок на наборна военна служба - 9 месеца, за завършилите висше образование – 6 месеца (редакция ДВ, бр. 49 от 2000 г.);

срок на наборна военна служба -12 месеца, за завършилите висше образование – 9 месеца (редакция ДВ, бр. 122 от 1997 г.);

срок на наборна военна служба -18 месеца, за завършилите висше образование – 12 месеца (редакция ДВ, бр. 112 от 1995 г.).

Различие в срока на редовната военна служба за завършилите висше образование и другите военнослужещи е имало и в разпоредбата на чл. 24 от отменения Закон за всеобщата военна служба (обн. Изв., бр. 13 от 1958 г., отм. ДВ, бр. 112 от 1995 г.):

срок на редовна военна служба – 18 месеца, за завършилите висше образование – 12 месеца (редакция ДВ, бр.67 от 1990 г.)

срок на редовна военна служба – 2 години, за завършилите висше образование - 1 година (редакция ДВ, бр. 40 от 1989 г.)

14

Правно-историческият преглед на уредбата има значение не само да се установи, че сега действащият чл. 98 от ЗОВС е продължение на традиция в българското законодателство, която не е била оспорвана нито като противоконституционна, нито като нецелесъобразна, а и защото наборната военна служба изобщо се отменя от 1 януари 2008 г. Срокът на изпълнение на наборната военна служба на последния набор военнослужещи вече е започнал, а съгласно § 10 от Преходните и заключителни разпоредби на Закона за изменение и допълнение на ЗОВС (ДВ, бр. 56 от 2006 г.) лицата, които изпълняват наборна военна служба и не са отслужили пълния срок на службата към 31 декември 2007 г., се уволняват, считано от 1 януари 2008 г.

Очевидно с искането се цели чрез правни средства да се реши практически проблем за по-ранно от 1 януари 2008 г. уволнение от наборна военна служба на малка част от военнослужещите чрез намаляване срока на службата им. Освен изложените вече аргументи за конституционност на чл. 98 от ЗОВС, си позволяваме да отбележим, че дори тази конкретна цел не може да се реши с обявяването на разпоредбата за противоконституционна, защото не е в компетентност на Конституционния съд да дава указания на Народното събрание да изравни срока за изпълнение на службата от всички военнослужещи към сега действащия по-къс такъв (6 месеца за всички наборни военнослужещи, каквато теза се поддържа в искането на народните представители). Не е без значение и обстоятелството, че с евентуалното обявяване на разпоредбата за противоконституционна, ще възникне законова празнота относно уредба с ограничено по време (до 1 януари 2008 г.) действие.

Относно твърдението за противоречие на чл. 199, ал. 2 от ЗОВС с чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 1 от Конституцията:

Съгласно чл. 199, ал. 2 от ЗОВС кадровите военнослужещи, които са регистрирани за кандидати за изборни органи от политически партии и коалиции, се освобождават от военна служба. Твърдението в искането на народните представители за нарушаване на чл. 42, ал. 1 и чл. 65, ал. 2 от Конституцията е неоснователно, тъй като разпоредбата на чл. 199, ал. 2 от ЗОВС не ограничава по никакъв начин активното изборно право на кадровите военнослужещи, а степента, в която ограничава пасивното им изборно право, е конституционно допустима. Водещ конституционен принцип в уредбата на основните права на гражданите е принципът на тяхната неотменяемост, но той няма абсолютен характер и при определени условия самата Конституция допуска ограничаване на някои права.

При обсъждане конституционността на законови разпоредби, допускащи ограничение на основни права на гражданите, следва да се преценява дали по допустим от Конституцията начин е намерен балансът между следните основни конституционни принципи: принципа по чл. 57, ал. 1 за неотменяемост на основните конституционни права на гражданите; принципа по чл. 57, ал. 2 за недопускане злоупотреба с основните

12

конституционни права или упражняването им по начин, който да накърнява права или законни интереси на други; общия конституционен принцип за защита на обществения интерес.

Допустимо е ограничаване на някои основни конституционни права на гражданите при положение, че е намерен такъв баланс между посочените принципи, който не нарушава Конституцията. Законодателната целесъобразност е в конституционно допустими рамки тогава, когато ограничаването на правото е съразмерно, пропорционално на защитавания интерес. Съразмерност е налице, ако не се надхвърля степента на допустимо ограничение на правото с оглед значимостта на защитавания интерес, ако няма необосновано спрямо защитата на други конституционни ценности разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите. Мотиви в този смисъл са изложени в Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 за 1992 г.; Решение № 7 от 1996 г. по к.д. № 1 за 1996 г.; Решение № 4 от 1997 г. по к.д. № 29 за 1996 г.; Решение № 20 от 1998 г. по к.д. № 16 за 1998 г.; Решение № 10 от 1999 г. по к.д. № 36 за 1998 г. и др.

Избирателното право е основно конституционно право на гражданите. Към упражняването на пасивното избирателно право обаче Конституцията и законите поставят по-високи (в смисъл на ограничителни) изисквания като възраст, уседналост, липса на двойно гражданство и т.н. Такова и е изискването по чл. 65, ал. 2 от Конституцията за прекъсване изпълнението на държавна служба, която заемат кандидатите за народни представители. Целта на тази конституционна уредба е да се осигури равенство на кандидатите за народни представители в избирателната кампания.

Уредбата в чл. 199, ал. 2 е определена от друга конституционна ценност и затова надхвърля по тежест конституционната уредба в чл. 65, ал. 2. Основна конституционна ценност е определена в чл. 9 от Конституцията – въоръжените сили гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и защитават нейната териториална цялост. Това е конституционна ценност от най-висш порядък и нейната защита има приоритет от гледна точка на обществения интерес. Защитата на тази конституционна ценност включва и политическа неутралност на личния състав на Въоръжените сили. Разпоредбата на чл. 9 от Конституцията определя и основните функции на Въоръжените сили, които изключват използването им като политически инструмент в осъществяването на държавната власт.

В съответствие със следващото от уредбата в чл. 9 от Конституцията изискване за политически неутралитет на Въоръжените сили е уредбата в чл. 195 от ЗОВС. Тази уредба забранява на кадровите военнослужещи членство в политически партии, движения или коалиции с политически цели; предприемане действия по служба, с които да нарушават политическата си неутралност за целия период на службата; забрана за извършване на пропагандна и агитационна дейност в полза или във вреда на политически партии, движения или коалиции с политически цели и на кандидати за изборни органи, забрана за участие в събрания, митинги и демонстрации на политически партии, движения или

коалиции с политически цели. За гарантиране политическия неутралитет на кадровите военнослужещи не е достатъчно само прекъсване изпълнението на длъжността, когато те се регистрират като кандидати за изборни органи от политически партии и коалиции. Политическата ангажираност с определена политическа партия или коалиция, т.е. нарушаването на политическия неутралитет, не може да се заличи с обстоятелството, че кадровият военнослужещ прекъсва за известен период изпълнението на длъжността. Нарушаването на политическия неутралитет налага освобождаване от служба на такъв кадрови военнослужещ и в тази връзка ограничаването на пасивното му избирателно право е обществено оправдано. Различна е уредбата в чл. 199, ал. 3 от ЗОВС съгласно която кадровите военнослужещи, избрани за народни представители и кметове от независими листи, се считат в неплатен отпуск за времето на мандата им и след прекратяване на пълномощията им се осигурява заемането на равностойна длъжност. Кандидатирането на кадровия военнослужещ като независим кандидат няма за последица освобождаването му от военна служба, защото не се нарушава политическия му неутралитет - гаранция за изпълнение на конституционно възложените му функции по чл. 9.

Спазването на политическия неутралитет е изискване за встъпване и изпълнение на кадрова военна служба. Съгласно чл. 115 от ЗОВС кадровата военна служба се изпълнява като професия в Българската армия, Министерството на отбраната и в структурите на подчинение на министъра на отбраната при условия и по ред, определени в закона. Тази професия и функциите, свързани с изпълнението ѝ, са твърде специфични. Кадровата военна служба е служба със специфично предназначение и в този смисъл към изпълнението ѝ се поставят определени изисквания, различни от условно казано „цивилните“ длъжности и професии. Такава законова уредба е конституционно допустима. В мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. Конституционният съд е имал повод да отбележи:

„Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от субективен и обективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи.....”

В оспорената разпоредба ограничението произтича от конституционните ценности и основните функции на Въоръжените сили по чл. 9 - гарантиране на суверенитета, сигурността и независимостта на страната и защита на нейната териториална цялост. На законово равнище конституционните ценности се гарантират и чрез някои ограничения като тези в чл. 195 и чл. 199, ал. 2 от ЗОВС. С оглед спецификата на тази професия законодателят налага определени ограничения на някои права на кадровите военнослужещи, но пак с оглед на тази специфика им предоставя и права в обем, по-голям от правата на граждани, упражняващи други професии – напр. в чл. 191, ал. 1, чл. 234, чл. 237, чл. 240 и др. от ЗОВС. Така законово се постига баланс между предоставяне на някои привилегии и ограничаване на някои права на кадровите военнослужещи, който е в обществен интерес и затова е допустим от Конституцията.

Гореизложените съображения не игнорират и Решение № 3 на Конституционния съд от 1998 г. по к.д. № 1 за 1998 г., с което бе обявен за противоконституционен чл. 214, ал. 2 от отменения Закон за Министерството на вътрешните работи (ЗМВР, обн. ДВ, бр. 122 от 1997 г., отм. ДВ, бр. 17 от 2006 г.). Хипотезата, уредена в чл. 199, ал. 2 от ЗОВС, е различна от хипотезата в разпоредбата на чл. 214, ал. 2 от отменения ЗМВР, която е предвиждала освобождаване от служба на офицерите и сержантите, регистрирани като кандидати за изборни органи, независимо дали са били регистрирани от политически партии и коалиции или като независими. Разграничението в хипотезите, което законодателят прави в чл. 199, ал. 2 и ал. 3 от ЗОВС относно начина на кандидатиране на кадровите военнослужещи, е съобразено както с конституционната уредба в чл. 65, ал. 2, така и с тази в чл. 9, защото законово е постигнат изискуемия от Конституцията баланс между защитата на конституционни ценности и ограничаване на основни права.

С оглед гореизложеното смятаме, че искането на 50 народни представители от XL Народно събрание за установяване противоконституционност на разпоредбите на чл. 98 и чл. 199, ал. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Сергей Станишев)