



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 1

София, 4 февруари 2003 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Неделчо Беров

Членове: Георги Марков

Димитър Гочев

Тодор Тодоров

Стефанка Стоянова

Маргарита Златарева

Васил Гоцев

Людмил Нейков

Живан Белчев

Пенка Томчева

при участието на секретар-протоколита Галина Добрева разгледа в закрито заседание на 4 февруари 2003 г. конституционно дело № 1 /2003 г., докладвано от съдията Маргарита Златарева.

I

Конституционният съд е сезиран с искане на президента на републиката за даване задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т.11 във връзка с чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията относно три въпроса, уточнени по следния начин: 1.Съюзническите войски по сключен международен договор могат ли да се третираят като чужди войски по смисъла на чл.84, т.11 от Конституцията, които застрашават суверенитета,

сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. 2. Необходимо ли е разрешение по чл.84, т.11 на Народното събрание, 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 изпращането на български войски извън територията на страната и са във връзка с изпълнение на съюзнически задължения. 3. Следва ли Народното събрание да дава разрешение за всеки конкретен случай при хипотезите на чл.84, т.11 от Конституцията, ако то с отделен закон изчерпателно определи целите, редът и условията за изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор с военен и политически характер, предвиждащи изпращане на български въоръжени сили извън страната, както и преминаване и пребиваване на чужди войски на територията на Република България.

В искането се изтъква, че тълкуването във връзка със зададените въпроси има важно значение с оглед поканата на Република България за членство в НАТО и изпълнението на договорните ни задължения, произтичащи от бъдещото членство, както и с оглед приемане на страната ни в Европейския съюз и предстоящото изграждане на обединени въоръжени сили на Съюза. Поддържа се, че разпоредбата на чл.84, т.11 от Конституцията следва да се отнася само до случаите на преминаване или пребиваване на чужди войски на държави и международни организации, с които България няма подписан международен договор с военен и политически характер, ратифициран, обнародван и влязъл в сила съгласно чл.5, ал.4 от Конституцията, когато могат да бъдат застрашени суверенитета, териториалната цялост и националната сигурност на страната ни. Същата теза се развива и в случаите на изпращане и използване на български въоръжени сили извън страната. Изтъкнати са и

разликите в исканията за тълкуване на чл.84, т.11 във връзка с чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията по к.д.5/99г. и по настоящото дело.

С определение от 16.01.2003г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество като е конституирал за заинтересувани страни по делото Народното събрание, Министерския съвет, министъра на външните работи, министъра на отбраната и Генералния щаб на БНА.

II

В изпълнение на предоставената им от Конституционния съд възможност становища по делото са депозирали всички заинтересувани страни с изключение на Народното събрание.

В писменото становище на Министерския съвет се поддържа, че съюзнически войски по сключен международен договор не са чужди войски по смисъла на чл.84, т.11 от Конституцията, които да застрашават суверенитета, сигурността и териториалната цялост на страната, а напротив осигуряват и гарантират в по-висока степен защита на тези най-висши конституционни ценности. Затова не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията, ако в ратифициран със закон международен договор от военен или политически характер се предвижда участие на България във военен или политически съюз, без в него да се уреждат конкретно условията, редът и времето за преминаване и пребиваване на съюзнически войски на територията на страната или за изпращане на български въоръжени сили извън територията ни в изпълнение на съюзнически задължения. Поддържа се още, че разрешение на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията ще бъде необходимо за случаите, в които в ратифициран международен договор от военен или политически характер не се предвижда участие на България във военен или политически съюз или не се уреждат конкретно условията, редът и времето за преминаване и

пребиваване на чужди войски на територията на България и изпращане на български извън нея, дори, ако в закон са определени целите, редът и условията за изпълнение на задължения, поети по този международен договор.

В становището на министъра на външните работи “съюзническата войска” се разбира не само, когато тя е под общо военно командване, но и когато е под командването на друга държава, с която България е сключила международен договор с военнополитически характер. Разрешение на НС по чл.84, т.11 от Конституцията, според това становище, не е необходимо, ако в този договор, ратифициран със закон по чл.85, ал.1, т.1, обнародван и влязъл в сила са уредени трайно и принципно въпросите, посочени в т.11 на чл.84 за съюзнически войски и за изпълнение от български въоръжени сили на съюзнически задължения. Поддържа се, че разпоредбата на чл.84, т.11 от Конституцията ще бъде частично приложима в посочените в нея хипотези, когато целите, редът и условията за изпращане на български войски навън и преминаване и пребиваване на чужди войски в страната са уредени в отделен специален закон, в зависимост от разграничението между чужди, партньорски и съюзнически войски, в зависимост с целите на преминаване и пребиваване - мирна, невоенна или с цел участие във военни действия, както и в зависимост от разграничението между ангажиментите по международен договор със съюзнически или не съюзнически отношения.

Според министъра на отбраната преминаването и пребиваването на въоръжени сили на друга държава или международна организация се считат предприети от съюзни сили винаги, когато се основават на договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията и не само когато се извършват от международна организация, чийто член е България. Няма да е необходимо решение на НС по чл.84, т.11 от Основния закон при наличие на съюзнически договор по чл.85, ал.1, т.1, независимо дали той съдържа изискванията на решение №6 от 1999г. на Конституционния съд,

включително и когато в състава на съюзническите сили, изпълняващи общи цели, са придадени контингенти на държави не членуващи в организацията.

Според становището на Генералния щаб на БНА разрешителният режим на Народното събрание по чл.84, т.11 не е необходим само за войските на страните, с които България има съюзнически отношения по силата на ратифициран международен договор; войски на страни, които не са членки на НАТО за преминаване или пребиваване в страната следва да получават решение по чл.84, т.11 от Народното събрание. В това становище се прави разграничение на задълженията, произтичащи от бъдещото членство на страната ни Северноатлантическия Алианс: за участието ни в колективна отбрана се поддържа, че със закон следва да се определят силите и средствата и по този начин да се преодолее решението по чл.84, т.11 от Конституцията за всеки конкретен случай; за участие в операции по поддържане на мира обаче следва да се прилага разрешителния режим на Народното събрание; за използване на инфраструктурата се препоръчва нормативно установяване на уведомителен режим.

III

Конституционният съд, след като обсъди изложените в искането доводи и писмените становища на заинтересуваните страни, прие следното:

1. В Тълкувателно решение №6 от 1999г. по к.д.5/99г. Конституционният съд е обсъждал въпроса за съотношението между правомощието на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията и компетентността му да ратифицира със закон международен договор от военен или политически характер, уреждащ преминаването или пребиваването на чужди войски на територията на страната. Дадено е предимство на правомощието на парламента да ратифицира международни договори по чл.85, ал.1, т.1 от Основния закон в конкретно посочени

хипотези, при които разрешителният режим на по чл.84, т.11 се изключва с извод, че те “задължават договарящите страни към уреденото в договора сътрудничество” и са средство за защита суверенитета и националната сигурност на държавата.

Изхождайки от тази база в настоящото дело се търси тълкуване на приложението, респективно съотношението на двете конституционни разпоредби в контекста на по-трайно предстоящо военно и политическо сътрудничество на Република България с други държави или международни организации.

Съвременните външнополитически приоритети на страната ни водят до включването ѝ чрез международни договори в международни организации с военен и политически характер, както и в други форми на съюзнически отношения, по силата на които възникват взаимни задължения за военна помощ, военна защита и военно сътрудничество. С акта на ратификация Народното събрание утвърждава тези договори съгласно националното ни законодателство; обвързва държавата с тяхното съдържание. След обнародване и влизане в сила международните договори стават част от вътрешното право на страната по силата на чл.5, ал.4 от Конституцията и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. Именно на това предимство на задълженията, поети по международен договор, станал част от вътрешното право на страната спрямо решение на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията, което няма нормативен характер са основани изводите в настоящото тълкувателно решение при съпоставяне двете конституционни правомощия на Народното събрание – по чл.84, т.11 и по чл.85, ал.1, т. 1.

2. С оглед така определеното по-горе съотношение между актовете, издавани от Народното събрание по чл.84, т.11 и чл.85, ал.1, т.1 Конституционният съд пристъпва към разглеждане на поставените в питането въпроси.

А. В изпълнение на съюзнически задължения, произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер е възможно преминаването или пребиваването на територия на България на войски на военен или политически съюз, на държава- членка на такъв съюз или на съюзна държава. Спазването на международните договори изключва заплахата тези войски да нарушат или застрашат конституционните ценности, защитавани чрез разрешението за преминаването им, давано от Народното събрание, а именно суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната.

Освен това преминаващите войски не могат да се считат за “чужди войски” по смисъла на чл.84, т.11 от Конституцията и защото не съдържат характеристиките за “чужди войски”, определени в Тълкувателно решение № 6 от 1994г. по к.д.6/94г. на Конституционния съд. По силата на международния договор се преследват общи политически или военни цели; осъществяват се общи действия за колективна отбрана и за запазване на мира; в личния състав на войските се включват военни единици на войска на чужда държава/държави със съответна бойна техника и военно имущество, които стават част от една по-голяма обща организационна структура под общо военно командване, респ. под командването на една от държавите-членки на военнополитическия съюз, но под егидата на съюза или на съюзническото споразумение.

Най-общо казано Конституцията предвижда разрешителният режим по чл.84, т.11 да се прилага, ако въпросът не е уреден с международен договор по чл.85, ал.1, т.1, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България.

Следователно войските на политически или военен съюз, на държави-членки на този съюз или на съюзни държави по ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически и военен характер не са чужди войски по смисъла на чл.84,

т.11 от Конституцията, ако преминаването или пребиваването им през територията на страната е свързано с изпълнение на съюзнически задължения.

Б. Когато в международен договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България са поети съюзнически задължения за колективна отбрана и участие в операции по поддържане на мира, добросъвестното им изпълнение от страна на държавата е задължително. Принципът *Pacta sunt servanda* е един от най-важните императивни принципи на съвременното международно право. Преминаването или пребиваването на съюзнически войски на територията на страната ни, произтичащо от създадените съюзнически отношения ще бъде в изпълнение на международния договор. Разрешение за преминаване по чл.84, т.11 от Конституцията за всеки отделен случай е излишно, защото задълженията по международния договор имат предимство пред решението на Народното събрание.

Освен юридическата сила на клаузите на международния договор, като съображение за не прилагане на разрешителния режим по чл.84, т.11 от Конституцията е и фактът, че договорите за колективна отбрана и сигурност с военнополитически характер по принцип уреждат трайно въпросите, свързани с пребиваването или преминаване на войските на съюзната сила през чуждата държава.

Аналогични ще бъдат съображенията за неприлагането на разрешителния режим по чл.84, т.11 от Конституцията при изпращането и използването на български войски извън територията на страната ни, когато това се извършва в изпълнение на съюзнически задължения по международен договор по чл.85, ал.1, т.1, ратифициран, обнародван и влязъл в сила, в който Република България е поела задължение за колективна отбрана и участие в операции за запазване на мира.

3. В третия, поставен в искането въпрос става дума за закон, с който изчерпателно са определени целите, редът и условията за

изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор с военен и политически характер, предвиждащ преминаване и пребиваване на войски на територията на страната и изпращане на български въоръжени сили извън нея.

В този случай следва да се приеме, че разрешение от Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията не е необходимо. Защото международният договор урежда основно съюзническите задължения, а в закона само се детайлизира уредбата във връзка изпълнението им от българска страна и тази регламентация не трябва да противоречи на сключения от нашата страна международен договор по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията.

Водим от изложените съображения и на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията, Конституционният съд:

РЕШИ:

1. Войските на политически или военен съюз, на държави-членки на този съюз или на съюзни държави по ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер не са чужди войски по смисъла на чл.84, т.11 от Конституцията, ако преминаването или пребиваването им през територията на страната е свързано с изпълнение на съюзнически задължения.

2. Решение на Народното събрание по чл.84, т.11 от Конституцията не е необходимо при изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, както и при пребиваването на съюзнически войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато това се извършва в изпълнение на съюзнически задължения по ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република

България международен договор с политически или военен характер по чл.85, ал.1, т.1 от Конституцията.

3. Решение на Народното събрание за всеки конкретен случай при хипотезите на чл.84, т.11 от Конституцията не се изисква, ако в отделен закон изчерпателно са определени целите, редът и условията за изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен и политически характер, предвиждащ изпращане на български въоръжени сили извън страната, както и преминаване и пребиваване на съюзнически войски на територията ѝ.

Председател:

Неделчо Беронов

Членове:

Георги Марков

Васил Гочев

Димитър Гочев

Людмил Нейков

Тодор Тодоров

Живан Белчев

Стефанка Стоянова

Пенка Томчева

Маргарита Златарева