

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

**Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 1 за 2003 г.**

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

С определение на Конституционния съд от 16 януари 2003 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 1 за 2003 г., образувано по искане на президента на Република България за даване задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 11 във връзка с чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията. С определението искането е допуснато за разглеждане по същество относно следните тълкувателни питання:

1. Съюзническите войски по сключен международен договор могат ли да се третираат 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, реда 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?

1. Относно тълкувателното питане по т. 1:

Конституцията определя правомощието на Народното събрание за даване разрешение по чл. 84, т. 11 от Конституцията за пребиваване на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея като негова изключителна компетентност с цел осигуряване и гарантиране максимална защита на най-висши конституционни ценности.

Конституционният съд даде задължително тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 11 в Решение № 6 от 1994 г. по конституционно дело № 6 за същата година. В мотивите на това решение се казва:

“За разбирането на нейния най-общ смисъл е необходимо да се имат предвид ценностите, които стоят в основата ѝ и който тя в последна сметка защитава. Това са висшите ценности на суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Те са ценности и на Конституцията (преамбюл, абз. 4; чл. 2, ал. 2; чл. 35, ал. 1; чл. 158, т. 2; чл. 159, ал. 2). С тях е свързан и чл. 84, т. 11 от Конституцията... Следователно конституционният законодател, като е възложил на Народното събрание да дава разрешение в посочените от чл. 84, т. 11 случаи, се е ръководил от мисълта, че пребиваването на чужди войски на българска територия или преминаването им през нея може да наруши или

застраши суверенитета и териториалната цялост на Република България, самото нейно съществуване. В това се състои дълбокият смисъл на разрешителния режим, предвиден от Конституцията в чл. 84, т. 11.”

И по-нататък:

“... чуждите войски, допуснати на територията на страната, могат да застрашат открито или потенциално суверенитета ѝ, нейната сигурност, независимост и териториална цялост. От това съображение са се ръководили създателите на конституционната разпоредба. Става дума за чужди войски, които носят явно или скрито такава заплаха.”

Конституционна необходимост от даване на разрешение по чл. 84, т. 11 има, когато Народното събрание във всеки конкретен случай трябва да извърши преценка дали пребиваването или преминаването на чужди войски през територията на страната застрашава суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Такава заплаха обаче не може да има, когато България въз основа на сключен международен договор е във военен или политически съюз с друга държава или държави, по силата на който възникват взаимни задължения за военна помощ, военна защита и военно сътрудничество. В този случай с акта на ратификация на международния договор Народното събрание прави съответната на конституционните изисквания преценка за необходимостта от участие на страната ни точно в такъв военен или политически съюз с оглед държавните интереси за защита на суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Именно защото пребиваването или преминаването на войски на чужди държави, които са съюзнически по силата на международен договор, не само не представлява заплаха за най-висшите конституционни ценности, а точно обратното – осигурява и гарантира по-надеждната им защита, не е необходимо разрешение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията.

Макар съюзническите войски да включват личен състав от военни единици на войска на чужда държава със съответна бойна техника и военно имущество, те стават част от една по-голяма обща организационна

структура (на съюза) под общо военно (съюзно) командване за осъществяване на общи действия – подготвителни за провеждане или предотвратяване на военни операции или осъществяване на същински военни операции. От особено съществено значение е фактът, че тези войски са обединени от военни и политически цели, които са общи за съюзните държави по силата на сключения между тях договор. В такъв смисъл те не са чужди войски, които могат да създадат нито явна, нито скрита заплаха за страната ни. Разрешение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 в този случай не е необходимо и защото общите военни действия на съюзните държави (предполагащи и осигуряване на възможност за пребиваване или преминаване на войски през територията на друга договаряща държава), се извършват въз основа на решения, приети по предвидения в международния договор ред и от орган с участието на всички договарящи държави.

Следователно смисълът на конституционната разпоредба на 84, т. 11 изключва възможността войски на съюзническа държава или държави да се считат за чужди войски, които застрашават охраняваните от Конституцията ценности – суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната.

2. Относно тълкувателното питане по т. 2:

Както правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията, така и това по чл. 85, ал. 1, т. 1 да ратифицира със закон договорите с политически или военен характер, е предоставено в негова изключителна компетентност с цел защита на същите конституционни ценности: суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната.

В Решение № 6 от 1999 г. по конституционно дело № 5 за същата година за даване на задължително тълкуване на чл. 85, ал. 1, т. 1 във връзка с чл. 84, т. 11 от Конституцията Конституционният съд прие, че ако е налице ратифициран със закон от парламента международен договор с

политически или военен характер, обнародван и влязъл в сила за Република България, в който са уредени целите, редът, условията и времето за пребиваване на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията в изпълнение на договора.

Това тълкуване на Конституционния съд се отнася за хипотезите на пребиваване и преминаване на чужди (несъюзнически) войски през територията на страната, които могат да застрашат суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Затова Конституцията изисква или конкретна уредба в международния договор по чл. 85, ал. 1, т. 1, ратифициран от Народното събрание, или конкретно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11, ако няма сключен международен договор.

Различни са видовете договори с военен или политически характер по чл. 85, ал. 1, т. 1. Не е предмет на обсъждане по настоящето конституционно дело тяхното отграничаване. От особено значение обаче са договорите с военен и политически характер, с които се създава военен или политически съюз и се уреждат целите, статутът на съюза и на органите му, механизмът на взаимодействие и сътрудничество между договарящите държави и т.н. По правило това са договори, които съдържат една по-обща, но същевременно трайна уредба на отношенията между договарящите държави и се сключват за продължителен период от време, за който не е възможно предварително да се договорят конкретните условия на всяко бъдещо военно взаимодействие. Ако такъв международен договор не съдържа конкретна уредба на условията, реда и времето за пребиваване или преминаване на съюзнически войски през територията на страната, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11, защото войските на съюзни държави, пребиваващи или преминаващи през територията на страната, не застрашават охраняваните от чл. 84, т. 11 ценности - суверенитет, сигурност, независимост и териториална цялост на

страната. С ратифицирането на международен договор за участие в международна организация с военен или политически характер Народното събрание на практика дава и разрешение по чл. 84, т. 11 от Конституцията за изпълнение на съюзническите задължения на България при условията и по реда, предвидени в международния договор.

Извод в този смисъл може да се направи и от тълкувателно Решение № 6 на Конституционния съд от 1999 г. В диспозитива на това решение Конституционният съд приема:

“Възможно е ратифициран със закон от парламента международен договор от политически или военен характер, обнародван и влязъл в сила за Република България, да предвижда да бъде оказана незабавно военна помощ и военна защита на страната в случай на въоръжено нападение срещу нея. Ако в такъв договор е уредено пребиваването на територията на страната или преминаването през нея на войски на съюзната договаряща държава или на международна организация, не е необходимо решение по чл. 84, т. 11 от Конституцията.”

Това задължително тълкуване Конституционният съд прави въз основа на хипотезата, уредена в чл. 100, ал. 5, при която президентът обявява положение на война при въоръжено нападение над страната. В тази хипотеза е достатъчно в международния договор да има обща принципна уредба на пребиваването или преминаването на съюзнически войски през територията на страната ни, а не конкретна уредба. Прави впечатление различието във формулировката на Конституционния съд при тълкуването по тази хипотеза от формулировката му при тълкуването по общата хипотеза по чл. 85, ал. 1, т. 1. И това различие не е само терминологично. В хипотезата на чл. 85, ал. 1, т. 1 конституционносъответна на чл. 84, т. 11 е такава уредба в международния договор, която конкретно определя целите, реда, условията и времето за пребиваване или преминаване през страната ни на чужди войски, докато в хипотезата на чл. 100, ал. 5 е допустимо в международния договор общо да се определи възможността за пребиваване и преминаване без конкретните клаузи за

ред, условия и време по първата хипотеза. Аналогична е и другата хипотеза, уредена в чл. 100, ал. 5 от Конституцията - при необходимост от неотложно изпълнение на международно задължение. В мотивите на посоченото решение се отбелязва: "И в този случай няма място за прилагане на чл. 84, т. 11 от Конституцията не само защото въпросът за военното сътрудничество между договарящите държави е вече уреден в сключения международен договор, но и защото прилагането на чл. 84, т. 11 от основния закон чрез отделни решения на парламента за всеки самолет, войскава част и т. н. ще направи невъзможна надлежната военна защита срещу нападението. С други думи, ще се попречи за защита на ценностите, свързани с националната сигурност, които чл. 84, т. 11 от основния закон трябва да брани."

Конституцията е върховен закон с висока степен на правна абстрактност на нормите, поради което не е възможно, а и не е необходимо да уреди всички хипотези, при които се налага Република България да изпълни свое неотложно международно задължение. Необходимост от изпълнение на съюзнически задължения може да възникне не само когато по силата на международен договор страните са приели, че въоръжено нападение, предприето спрямо една от договарящите страни се приема като въоръжено нападение спрямо всички тях и се задължават незабавно да оказват военна помощ и да извършват военни действия като при собствена самоотбрана, т. е в положение на война (в този смисъл чл. 5 от Североатлантическия договор, към който предстои да се присъедини България).

Пребиваването и преминаването на войски на съюзни държави, дори когато не е свързано непременно с положение на обявяване на война, а е необходимо за участие в други военни операции, предприети в изпълнение на съюзнически задължения по международния договор, също не застрашава най-висшите конституционни ценности. Затова за изпълнението на международно задължение по ратифициран, влязъл в сила за Република България и обнародван международен договор с военен

или политически характер за участие на България във военен или политически съюз, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11, дори международният договор да не урежда конкретно реда, условията и времето за пребиваване или преминаване на съюзнически войски през територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната. И това е така, защото като регламентира съответните конституционни процедури, конституционният законодател се ръководи от идеята за осигуряване в максимална степен на защитата на териториалната цялост, суверенитет и сигурност на страната, а както неизпълнението, така и ненавременното изпълнение на съюзническо задължение пречат тази защита.

3. Относно тълкувателното питане по т. 3

С оглед изложеното по т. 1 и 2 от становището може да се направи извод, че разпоредбата на чл. 84, т. 11 от Конституцията не се прилага, когато:

- има ратифициран, влязъл в сила за Република България и обнародван международен договор с военен или политически характер по чл. 85, ал. 1, т. 1, в който конкретно са определени целите, условията, редът и времето за пребиваване или преминаване на чужди войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната;

- има ратифициран, влязъл в сила за Република България и обнародван международен договор с военен или политически характер, предвиждащ членство на България във военен или политически съюз за оказване на военна защита, помощ и сътрудничество между договарящите държави.

При това положение тълкувателното питане по т. 3 може да се обсъжда с оглед две възможни хипотези: пребиваване и преминаване на чужди (несъюзнически) войски през територията на страната или изпращане на български въоръжени сили извън страната в изпълнение на

международни задължения, поети с ратифициран, влязъл в сила и обнародван международен договор с политически или военен характер, който не предвижда членство на България във военен или политически съюз и който не съдържа уредба на целите, условията, редът и времето за пребиваване или преминаване на чужди войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната.

Конституцията не препяства приемането на закони по чл. 84, т. 1, когато е необходимо предприемането на мерки от законодателен характер за изпълнението на задължения по международни договори. Затова няма конституционна пречка да се приеме закон, в който да се определят целите, редът и условията за изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, влязъл в сила и обнародван международен договор с военен или политически характер, предвиждащи изпращане на български войски извън територията на страната или преминаване и пребиваване на чужди войски на територията на страната. Такъв закон ще бъде конституционносъответен при условие, че не нарушава конституционната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 11, както и клаузите на международния договор, за чието изпълнение се приема, защото съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията той ще има предимство пред нормите на вътрешното право, които му противоречат.

В хипотезата, в която международният договор с военен или политически характер не предвижда участие на България във военен или политически съюз и не урежда конкретно условията, редът и времето за преминаване и пребиваване на чужди войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната, законът по чл. 84, т. 1 въпреки по-висшата си юридическа сила от тази на решението на Народното събрание, не може да изключи прилагането на разпоредбата по чл. 84, т. 11. Това е така, защото законът по чл. 84, т. 1 не може да делегира изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 11 на друг орган, нито може да заобиколи конституционното изискване за конкретното определяне на условията, реда и времето за

преминаване или пребиваване на чужди войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната.

С оглед посочените съображения считаме, че:

1. Съюзническите войски по сключен международен договор не са чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията, които застрашават суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Те осигуряват и гарантират в по-висока степен защитата на тези най-висши конституционни ценности.

2. Ако в ратифициран със закон от Народното събрание международен договор от военен или политически характер, влязъл в сила за Република България и обнародван, се предвижда участие на България във военен или политически съюз, без да се уреждат конкретно условията, редът и времето за преминаване и пребиваване на съюзнически войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната в изпълнение на съюзнически задължения, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 за всеки конкретен случай.

3. Ако в ратифициран със закон от Народното събрание международен договор от военен или политически характер, влязъл в сила за Република България и обнародван, не се предвижда участие на България във военен или политически съюз и не се уреждат конкретно условията, редът и времето за преминаване и пребиваване на чужди войски на територията на страната или за изпращане на български войски извън територията на страната, е необходимо решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11, дори в закон да са определени целите, редът и условията за изпълнение на задължения, поети с този международен договор.

МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(Симеон Саксбургготски)

