

## О П Р Е Д Е Л Е Н И Е № 4

София, 4 април 2023 г.

(Обн. ДВ, бр. 34 от 11.04.2023 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова Атанас Семов

Константин Пенчев Красимир Влахов

Филип Димитров Янаки Стоилов

Таня Райковска Соня Янкулова

Надежда Желепова

при участието на секретар-протоколита Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 04.04.2023 г. конституционно дело №2/2023 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България във фазата по допустимост по чл. 19, ал. 1 от Закона за Конституционен съд.

Делото е образувано на 25.01.2023 г. по искане на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията с оглед на въпроса: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във вр. с ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България въвеждане на законова възможност за задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили

на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования?“.

Министерският съвет твърди, че разпоредбата на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията е лаконична и не дава еднозначен отговор на поставения тълкувателен въпрос. Доводи за това твърдение са „разбиранията“ на Министерството на отбраната и на Министерството на правосъдието, заявени във връзка с „проект на закон с предложение за замяна на доброволния принцип с въвеждане на задължение за българските граждани да се явяват на мобилизационна подготовка“ от м. декември 2015 г. Според Министерството на отбраната няма конституционна пречка за въвеждане на „задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време на българските граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите им за изпълнение на задълженията им във военните формирования, с оглед на изпълнение на дълга им за защита на отечеството“, а според Министерството на правосъдието (становище, заявено на 12.01.2016 г.) „предложението за въвеждане на задължение за българските граждани да провеждат мобилизационна подготовка в мирно време, т.е. ще придобиват статус на запасни, без да са получили мобилизационно назначение при обявяване на положение на война или на военно положение, се явява в несъответствие с чл. 59, ал. 2 от Конституцията“.

С наличието на повече от един възможен отговор за нормативното съдържание на конституционната разпоредба Министерският съвет обосновава правния интерес от исканото тълкуване. Сочи, че е необходимо „изясняване на конституционните граници“ на разпоредбата, чрез което ще се постигне „конституционно значима цел“ и ще се отговори на „конституционен въпрос“ – „определянето на същността на подготовката на българските граждани със статус на запасни за защитата на отечеството – на доброволен или задължителен принцип в мирно време“ следва да се осъществява? Намира отговора на поставения тълкувателен въпрос за значим с оглед „както на гарантиране на правата на субектите, така и за законосъобразното упражняване на държавната власт в правовата държава“.

Министерският съвет основава искането си на приемането, че „институтът на наборната военна служба първично беше уреден в чл. 59, ал. 2 от Конституцията“ чрез посочването, че „изпълнението на воинските задължения, условията и редът за

освобождаване от тях или замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон“, а с промяната на чл. 9 и чл. 59, ал. 2 от Конституцията (изм. и доп., обн. ДВ, бр. 12 от 2007 г.) „се предвиди със специални закони да бъдат уредени както дейността на въоръжените сили, така и подготовката на гражданите за защита на отечеството“. Анализира „систематичното и историческото тълкуване на целия процес по дискутиране, оспорване и приемане на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията“ и обособява мненията на участвалите в обсъжданията народни представители в две групи: според едната разпоредбата на чл. 59, ал. 2 в новата редакция е необходима за изпълнение на предвиденото в ал. 1 задължение на гражданите, а според другата разпоредбата не е необходима.

Вносителят се позовава на принципите за формиране и използване на резерва на въоръжените сили, установени в Бялата книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, приета с решение на Народното събрание от 28.10.2010 г. (обн. ДВ, бр. 88 от 2010 г.), на визираното в Стратегията за национална сигурност, приета с решение на Народното събрание от 25.02.2011 г. (обн. ДВ, бр. 19 от 2011 г.), и в Плана за развитие на въоръжените сили, приет с Постановление №333 на Министерския съвет от 29.12.2010 г. (обн. ДВ, бр. 2 от 2011 г.), и сочи, че Законът за резерва на въоръжените сили на Република България (и неговите изменения, обн. ДВ, бр. 20 от 2012 г., посл. изм. ДВ, бр. 56 от 2022 г.) е в съответствие с приетото в тези документи, в т.ч. и с „доброволния принцип за подготовка на българските граждани за защита на отечеството и за комплектоване на резерва на въоръжените сили с български граждани и техника в мирно време“.

Основавайки се на дебатите в Народното събрание при приемане на изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията и на цитираното становище на Министерството на правосъдието от 12.01.2016 г., Министерският съвет счита, че „съществуват различни разбирания относно принципите на въвеждането подготовката на българските граждани“ за защита на отечеството, което налага изясняване на въпроса дали чл. 59, ал. 2 от Конституцията допуска „регламентиране в специален закон на такава подготовка на българските граждани за защита на отечеството, каквато е необходима според конкретните реалности на средата за сигурност, в т.ч. въвеждане на задължителна подготовка в мирно време на българските граждани със статус на запасни, без обаче това да води до възстановяване на задължителната военна повинност на българските граждани във вида на съществуващата до 1 януари 2008 г. наборна военна служба“.

Конституционният съд, за да се произнесе по допустимостта на искането, взе предвид следното:

Искането е направено от оправомощен да сезира Конституционния съд субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията.

Предмет на искането е даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията в контекста на конкретно поставен въпрос, което е в компетентността на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията при наличие на предпоставките за допустимост на искането.

Тълкувателното правомощие на Конституционния съд, уредено в чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, по своята цел и същност е разкриване на нормативното съдържание на съответната конституционна разпоредба, но не във връзка с прилагането ѝ при решаване на възникнал в практиката конкретен правен спор, а във връзка с правен спор относно смисъла на самата правна норма.

За да упражни Съдът компетентността си по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, е необходимо исканата за тълкуване конституционна разпоредба да е неясна, което предполага различни възможни решения при нейното прилагане и по тази причина поражда правен спор за нейния смисъл. Поради това Конституционният съд изисква в установената и последователна своя практика искането за тълкуване на конституционната разпоредба да е обосновано с неяснота – двусмислие, неопределеност, непълнота, противоречие, както и със следващите се от това различни възможни решения при прилагането на правната норма. Неяснотата и произтичащите от нея различни възможни решения обуславят правния интерес от исканото тълкуване (неизчерпателно: Определение №9/1996 г. по к.д. №30/1996 г.; Определение №7/2002 г. по к.д. №13/2002 г.; Определение №1/2015 г. по к.д. №1/2015 г.; Определение №8/2022 г. по к.д. №15/2022 г.).

В случая се иска тълкуване на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, който гласи: „Подготовката на гражданите за защита на отечеството се урежда със закон“. Искането се основа на тази разпоредба да бъде тълкувана във връзка с изречение 1 на ал. 1 на същия член, който гласи: „Защитата на отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин“.

Съдържащото се в чл. 59, ал. 2 от Конституцията предписание създава задължение за законодателния орган да уреди със закон подготовката на гражданите

за защита на отечеството. Изрични ограничения или изисквания във връзка със самата нормотворческа компетентност разпоредбата не съдържа. Прогласеното в ал. 1, изр. 1 на чл. 59, че „защитата на отечеството е дълг и чест на всеки български гражданин“, е установяване на конституционно ниво на задължение за българските граждани, което е повече от задължаване за опазване на отечеството, защото конституционният законодател го свързва със съкровената връзка между народ и държава, между всеки български гражданин и отечеството, която стои в основата на самото съществуване на държавата.

От изложеното относно конституционната разпоредба, предмет на искането за тълкуване, и от съображенията на вносителя е видно, че в основата на поставения тълкувателен въпрос е разбирането на Министерския съвет, че т.нар. „задължителна наборна военна служба“ е отменена с изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията (обн. ДВ, бр. 12 от 2007 г.). Член 59, ал. 2 до изменението от 2007 г. гласи: „Изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаването от тях или за замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон“. Вносителят слага знак за равенство между „воинските задължения“, за които Конституцията създава нормотворческа компетентност, и задължителната военна служба за всички български граждани от мъжки пол, установена в действащия към датата на приемане на Конституцията Закон за всеобщата военна служба (обн. Изв., бр. 13 от 1958 г., отм. ДВ, бр. 112 от 1995 г., в сила от 27.02.1996 г.). Но Конституцията от 1991 г. не установява като конституционно задължение „воинските задължения“ на българските граждани, за разлика от трите предходни български конституции. Според чл. 71 от Търновската конституция „Всѣкой български подданикъ е длъженъ да служи въ военна служба, по наредений за това законъ“. Сходен по смисъл е и чл. 91 от Конституцията на Народна република България от 1947 г., съгласно който „Военната служба е задължителна за всички граждани, съгласно особените закони“, както и чл. 61 от Конституцията на Народна република България от 1971 г. определящ, че „Военната служба е задължителна за всички граждани съгласно закона“.

Конституцията от 1991 г. в чл. 59, ал. 2, редакция до изменението от 2007 г., установява единствено нормотворческа компетентност на текущия законодател относно „воинските задължения“ като един от начините за изпълнение на дълга на българските граждани за защита на отечеството, но не предвижда изрично „задължителна военна служба“ или задължителни „воински задължения“ за всички български граждани.

Същността на „воинските задължения“ и задължените за тях субекти са оставени на преценката на текущия законодател. Към датата на приемане на Конституцията от 1991 г. чл. 3 от Закона за всеобщата военна служба предвижда, че „всички мъже – граждани на Народна република България – без разлика на раса, народност, вероизповедание, образователен ценз, социален произход и положение са длъжни да отбият военната си служба в състава на Въръжените сили“, но това установено в закон задължение на всички български граждани от мъжки пол не може да бъде решаващо за определяне на конституционното съдържание на понятието „воинските задължения“ в смисъл на задължение за „военна служба“ на всички български граждани, каквото задължение е съществувало за тях по силата на предходните конституции. От съдържанието на законова разпоредба, още повече ако е приета преди Конституцията, както е в случая, която въвежда задължение, не може да се изведе конституционно задължение, в т.ч. неговата всеобща задължителност (Решение №2/1991 г. по к.д. №24/1991 г.). Наборната военна служба, така както е регламентирана в чл. 3 от Закона за всеобщата военна служба и в чл. 97, ал. 1 от Закона за отбраната и въръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 112 от 1995 г.) – задължителна за „всички мъже, граждани на Република България“, не е регламентирана в чл. 59, ал. 2 от Конституцията до изменението от 2007 г., за разлика от предходните конституции.

Изменението на Закона за отбраната и въръжените сили, чрез което се отменя задължителната за „всички мъже, български граждани“ наборна военна служба (чл. 83, 84 и 98 – 111, 113, 114), е прието от Народното събрание на 29.06.2006 г. От стенограмите на заседанията на 40-ото Народно събрание, на които е обсъждан и приет Законът за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 56 от 2006 г.), е видно, че за народните представители отмяната на разпоредбите, уреждащи задължителната наборна военна служба, не е била по какъвто и да е начин обусловена от необходимостта да бъде предварително отменено задължението на текущия законодател в чл. 59, ал. 2 от Конституцията (да установи със закон изпълнението на „воинските задължения“). Изменението на чл. 59, ал. 2 от Конституцията е прието на 02.02.2007 г. и мотивът на конституционния законодател за приетата нова редакция на конституционната разпоредба е бил да създаде възможно най-широка нормотворческа компетентност на текущия законодател за подготовката на гражданите за изпълнение на задължението им за защита на отечеството. Влизането в сила на една и съща дата на законовата

отмяна на един начин за подготовка на част от българските граждани за защита на отечеството и на разширяването на възможността за законово уреждане и на други възможни начини (измененията на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и на чл. 59, ал. 2 от Конституцията влизат в сила на 01.01.2008 г.) също не обосновава тезата на вносителя, защото преминаването от наборна към професионална армия е процес, който може да се осъществи само при сериозна предварителна подготовка, която не би могла да се извършва без закон с достатъчен *vocatio legis*.

Ето защо разбирането на вносителя за съдържанието на „воинските задължения“, установени в чл. 59, ал. 2 от Конституцията в редакцията преди изменението от 2007 г., като единствено „задължителната наборна военна служба“, съществувала по силата на Закона за всеобщата военна служба и на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн. ДВ, бр. 112 от 1995 г.), не би могло да намери основание в предходната редакция на чл. 59, ал. 2 от Конституцията. Това разбиране на още по-голямо основание не намира опора в настоящата редакция на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, която е далеч по-пестелива и следователно с по-широк обхват относно възможността на текущия законодател да определя начините за подготовка на българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството.

Обстоятелството, че разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията не дава еднозначен отговор на поставения конкретен тълкувателен въпрос, не означава, че конституционната разпоредба е неясна, както твърди вносителят. Конституционната разпоредба е ясна – тя възлага възможно най-широката нормотворческа компетентност на текущия законодател, без да установява изрично конкретни ограничения относно начина за реализиране на конституционното задължение на българските граждани за защита на отечеството, съответно за подготовката им за изпълнение на това задължение. Законодателят е ограничен единствено от конституционните принципи и ценности, за съответствието с които обаче Конституционният съд може да преценява не едно хипотетично законодателно решение – „разбирания относно принципите на въвеждането подготовката на българските граждани“ за защита на отечеството, а обективизиран в законови норми политически избор на представителното учреждение, постановен във взаимодействие с отговорното за вътрешния ред, отбраната и сигурността правителство. Волята на конституционния законодател, видно от изложеното, е конкретните начини за

подготовка на българските граждани за защита на отечеството да бъдат определяни в съответствие с конкретните условия чрез закон, а не в Конституцията.

Конституцията е акт с основополагащо за държавата – като политическо единство на народа – значение и поради това е създадена с идеята да действа продължителен период от време. В периода на действие на една конституция средата за сигурност може многократно да се променя и именно поради това конституционният законодател не определя начините, чрез които гражданите следва да изпълняват своето задължение за защита на отечеството и да осъществяват подготовката си за него, а е предоставил това на текущия законодател. Това разбиране на конституционния законодател за непредвидимостта на средата за сигурност и за нейната динамичност се проектира в допусната от самата Конституция възможност да възникне такава сериозна опасност за съществуването на държавата и обществото, чието преодоляване изисква използването на крайни средства, каквото е включително ограничаването на прилагането на определени нейни разпоредби относно основните права на гражданите (чл. 57, ал. 3 от Конституцията) и компетентността на Народното събрание да обявява военно или друго извънредно положение (чл. 84, т. 12 от Конституцията).

Не намира опора в доводите на искателя и твърдението му за наличие на реален правен спор по поставения в питането тълкувателен въпрос. Налице е единствено размяна на становища по проект за закон (вероятно на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България) от края на 2015 г. Нюансите в становищата на двете министерства не са били предмет на обсъждане от Министерския съвет, а Законът за резерва на въоръжените сили на Република България от 2016 г. до 2023 г. е изменян шест пъти, и то само по предложение на Министерския съвет, без въпросът – предмет на искането, да е бил предмет на внесен в Народното събрание проект за изменение на закона.

Няма никакви доводи за реален правен спор относно смисъла на конституционната разпоредба в контекста на поставения от вносителя въпрос и във връзка с разработването на стратегическите документи на отбраната и въоръжените сили. При обсъждането и приемането на стратегическите документи въпросът за сочения в питането начин на подготовка на част от българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството не е бил поставян (виж решение на Народното събрание за приемане на актуализирана Стратегия за

национална сигурност на Република България, обн. ДВ, бр. 26 от 2018 г., и решение на Народното събрание за приемане на Програма за развитие на отбранителните способности на въоръжените сили на Република България 2032 и за определяне числеността на въоръжените сили, обн. ДВ, бр. 13 от 2021 г.). Този въпрос не е бил предмет на разглеждане и във връзка с приемани на основание чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията от самия вносител – Министерския съвет, планиращи документи на въоръжените сили (виж Постановление №183 на Министерския съвет от 07.05.2021 г. за приемане на План за развитие на въоръжените сили на Република България до 2026 г., обн. ДВ, бр. 38 от 2011 г., изм. и доп. ДВ, бр. 79 от 2022 г.).

Не може да се приеме, че е налице реален правен спор във връзка с поставения в искането въпрос, и поради това, че в хода на приемане на редакцията на чл. 59, ал. 2 от Конституцията, предмет на тълкувателното искане, народни представители са изразили различни мнения въобще за необходимостта от предвиждане на конституционно ниво на законодателна компетентност за уреждане на подготовката на българските граждани за изпълнение на задължението им за защита на отечеството. Дебатът в представителното учреждение е същностна характеристика на всяко демократично парламентарно управление. Освен на дебат между несъгласните, демокрацията се основава на демократичното правило на мнозинството – приемане на решение с мнозинство, което слага край на спора – в случая на спора в нормотворческия процес на конституционно ниво. Различните мнения, изразени от народните представители в хода на приемане на обсъжданата разпоредба, не са довод за наличие на реален правен спор относно един конкретен начин за осъществяване на подготовката на част от българските граждани, т.е. относно възложената на текущия законодател компетентност сам да създаде задължения, които се пораждат при определени от него юридически факти, за да изпълнят гражданите своя дълг за защита на отечеството.

От изложеното следва, че в настоящия случай не съществува неяснота на обсъжданата конституционна разпоредба, което изключва реален правен спор за нейния смисъл и съдържание. Става въпрос за избор на адекватен на средата за сигурност (и на заплахите) начин на подготовка на част от българските граждани за защита на отечеството. Този избор не принадлежи на Конституционния съд. Текущият законодател е този, който следва да направи преценка, в съответствие със средата за сигурност и заплахите за страната в конкретния исторически момент, на необходимите (адекватни на средата за сигурност) и възможни (обезпечени) начини

за подготовка на гражданите за изпълнение на задължението им за защита на отечеството.

Конституционният съд не разполага с компетентност чрез тълкуване да прави избор вместо органа, на който Конституцията е възложила вътрешната и външната политика и общото ръководство на Въоръжените сили – чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията, както и вместо органа, който според Основния закон осъществява законодателната власт – чл. 62, ал. 1 от Конституцията. Конституционният съд е призван да защитава върховенството на Конституцията, включително установеното чрез нея демократично управление под върховенството на правото, като зачита конституционното възлагане на упражняването на държавната власт от установената система на държавни органи, в т.ч. и в обсъжданата материя.

С настоящото искане Министерският съвет очаква чрез абстрактното тълкуване на визираната от него конституционна разпоредба да бъде на практика пряко решен въпрос, който Конституцията изрично е резервирала за законодателя (чл. 59, ал. 2 от Конституцията) и решението на който е свързано с преценка по целесъобразност – представлява избор на политика в областта на сигурността и отбраната. Този избор е обусловен от конкретните исторически обстоятелства и се обосновава с необходимостта от приоритетна защита на определени конституционни ценности, преценката за които е прерогатив на законодателното учреждение в сътрудничество с избраното от него правителство.

Превантивният ефект от упражняването на тълкувателното правомощие на Конституционния съд по чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията е от съществено значение за единството и стабилността на правната система. Но наред с това, поради абстрактния характер на даваното тълкуване, за разлика от тълкуването на Конституцията, което се осъществява в рамките на контрола за конституционност (чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията), се поражда сериозен риск от трансформиране на тълкувателната дейност в конституционна консултация, каквато компетентност конституционната юрисдикция няма, защото в противен случай би бил застрашен самият демократичен процес. От Конституционния съд не може да се очаква да отиде извън необходимите и подходящи предели на тълкувателното си правомощие и да предостави конституционна консултация относно избор, който, ако бъде обективиран в законодателен акт, подлежи на контрол за конституционност на общо основание.

По изложените съображения и на основание чл. 13 и 19 от Закона за

Конституционен съд във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията  
Конституционният съд

### **О П Р Е Д Е Л И:**

Отклонява искането на Министерския съвет за задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изр. 1 от Конституцията.

Прекратява производството по конституционно дело №2/2023 г.

Връща искането на подателя заедно с препис от определението.

Председател: Павлина Панова