



Министерство на отбраната
на Република България

№ 17-00-1292

София, 18 / 2002 г.

Отпечатано в 2 екз.

ДО
ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ГОСПОДИН ХРИСТО ДАНОВ

На Ваш № 16/к.д. 14/2002 г. от 27.06.2002 г.

СТ А Н О В И Щ Е
на Министерството на отбраната

Относно: Искане на народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 40 от 2002 г.) и образуваното по него конституционно дело № 14 от 2002 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Във връзка с с определение от 27 юни 2002 г. на Конституционния съд за конституирането на министъра на отбраната като заинтересована страна по к.д. № 14 от 2002 г. и на основание чл.18, ал.2 от Закона за Конституционния съд, Министерството на отбраната изразява следното становище по искането на народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 40 от 2002 г.) и образуваното по него конституционно дело № 14 от 2002 г.:

1. Относно претендираната противоконституционност на разпоредбата на § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗИДЗОВСРБ) поради приемането ѝ в нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията на Република България:

Групата народни представители поддържат, че посочената разпоредба е обсъдена само веднъж и е приета с едно гласуване, което е второто за законопроекта като цяло. Позовават се на разпоредбата на чл.71, ал.2, изр. трето от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), приет от XXXIX Народно събрание, съгласно която при второто гласуване на законопроекта “Предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, не се обсъждат и гласуват.” Твърдението на молителите е, че приемането на § 28 от ЗИДЗОВСРБ по този начин нарушава ПОДНС, както и чл.88, ал.1 от Конституцията. Сочи се, че въпросът за пределната възраст за кадрова военна служба на определени категории офицери или на офицерите като цяло не се обхваща от внесените от Министерския съвет законопроект и че по този въпрос правителството не се е ангажирало.

Считаме, че искането е неоснователно. Съгласно трайната практика на Конституционния съд преценката за конституционосъобразност на въпросната разпоредба от ЗИДЗОВСРБ съгласно чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не и ПОДНС, който няма ранг на основния закон (Решение № 3 от 1991 г. по к. д. № 17 от 1991 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г.; Решение № 7 от 1998 г. по к. д. № 5 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г.).

Законът за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България е приет на две гласувания, извършени в отделни заседания, което е в пълно съответствие с изискванията на чл.88, ал.1, изр. първо от Конституцията. Евентуално неспазване на процедурни правила, непредвидени в Конституцията, а в ПОДНС, не водят до нейното нарушаване. Обстоятелството, че самият ПОДНС подлежи на контрол за конституционосъобразност, показва, че неспазването му не може да бъде приравнено с нарушаване на Конституцията (Решение № 4 от 1995 г. по к. д. № 2 от 1995 г.; Решение № 5 от 1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г.).

Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите на закони между двете гласувания. В този смисъл разпоредбата на чл.70, ал.1 от ПОДНС изрично допуска възможността народните представители да правят не само изменения, но и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект. Разпоредбата на чл.71, ал.2, изр. трето от ПОДНС поставя ограничения единствено за обсъждане и гласуване на предложения, които противоречат на принципите на приетия на първо гласуване законопроект. Молителите

обаче на сочат на кой от принципите в приетия на първо гласуване законопроект противоречи разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ. Следва да се има предвид и факта, че пределната възраст за кадрова военна служба е основен елемент от статута на кадрите военносслужещи. Намалването ѝ е част от проблематиката на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и от провежданата в Българската армия реформа. В този смисъл не може да се приеме за основателно твърдението на молителите, че разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ притежава “собствено и самостоятелно нормативно съдържание и действие” и че “превърщането ѝ в закон се подчинява на процедурата, предвидена в чл.88, ал.1 от Конституцията”, тъй като това изключва възможността законодателят да прави каквито и да било изменения и допълнения във внесените законопроекти.

Напълно естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане.

В конкретния случай, след като народните представители са изпълнили своето конституционно правомощие, в хода на законодателния процес между двете гласувания да внесат промени в законопроекта на ЗИДЗОВСРБ, очевидно е, че не е нарушено конституционното изискване на чл.88, ал.1 и законът е обсъден и приет на две гласувания, извършени в две отделни заседания. Евентуалното неспазване на процедурни правила, непредвидени в Конституцията, а в ПОДНС, не е нарушение на конституционни норми.

По изложените съображения считаме, че при приемането на ЗИДЗОВСРБ не е нарушена разпоредбата на чл.88, ал.1 от Конституцията, на която се основава искането на молителите за обявяване противоконституционността на § 28 от ЗИДЗОВСРБ поради нарушаване на принципа за правовата държава, установен в чл.4, ал.1 от Конституцията.

2. Относно претендираната противоконституционност на разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ по същество поради несъобразяване при приемането ѝ с разпоредбата на чл.105, ал.2 от Конституцията на Република България:

Според молителите “неучастието на Министерския съвет и на други държавни органи, имащи отношение по въпросите на въоръжените сили на Република България, в законодателния процес по приемането на тази разпоредба, засяга нейната конституционносъобразност по същество.” В тази връзка се визират разпоредбите на чл.105, ал.2 от Конституцията, по

силата на която “Министерският съвет осъществява общо ръководство на Въоръжените сили”, и на чл.100, ал.2 от Конституцията, в съответствие с която “Президентът назначава и освобождава висшия команден състав на Въоръжените сили и удостоява с висши военни звания по предложение на Министерския съвет”.

Считаме, че изложените от молителите аргументи са неоснователни. Съгласно чл.62 от Конституцията “Народното събрание осъществява законодателната власт”. На основание чл.84, т.1 от Конституцията “Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите”, а по силата на чл.87, ал.1 от Конституцията “Право на законодателна инициатива имат всеки народен представител и Министерския съвет”. Това са достатъчни основания Народното събрание да приема закони, в т.ч. да прави изменения и допълнения по внесени от Министерския съвет законопроекти. Ето защо приемането и изменението на закони, които уреждат обществените отношения, свързани с отбраната и Въоръжените сили, е от изключителната компетентност на Народното събрание.

Конституцията разпределя компетентностите по отношение на Въоръжените сили и отбраната на страната между Народното събрание, Президента и Министерския съвет. По силата на чл.25 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България “Ръководството на отбраната и въоръжените сили на Република България се осъществява съгласно Конституцията и законите на страната от Народното събрание, Президента на републиката и Министерския съвет”. Конституционният съд в Решение № 23 от 1998 г. по к.д. № 14 от 1998 г. е приел, че “Министерският съвет има правомощията по чл.105, ал.2 от Конституцията за осигуряване на обществения ред и националната сигурност и за общо ръководство на държавната администрация и Въоръжените сили. Тези правомощия не са конкретизирани в конституционния текст, но би следвало да се приеме, че компетентността на Министерския съвет обхваща всичко онова, което изрично не е отнесено от Конституцията в компетентността на други държавни органи.”. А именно приемането на закони е от изключителната компетентност на Народното събрание.

По отношение твърдението на молителите, че в законодателния процес по приемането на § 28 от ЗИДЗОВСРБ не са участвали и други органи, в чиято компетентност се включва определянето на висшия команден състав и неговото ръководство по смисъла на чл.100, ал.2 от Конституцията – може да се предположи, че се визира участието на президента в този процес в качеството му на върховен главнокомандващ на

Въоръжените сили. Такова правомощие на президента обаче – да участва в законодателния процес в този аспект, не е предвидено в Конституцията. В случая не става въпрос за конституционно установеното право на вето, което президентът има по силата на чл.101 от Конституцията. В чл.8 от същата е регламентиран принципа за разделение на властите, чието осигуряване е конституционно закрепено в правомощията на органите на власт.

Считаме, че твърдението на групата народни представители относно последицата от действието на оспорената разпоредба върху способността на Въоръжените сили да гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и да защитават нейната териториална цялост, е неоснователно. Същото не е подкрепено с никакви правни аргументи. От искането не става ясно по какъв начин намаляването на пределната възраст за кадрова военна служба ще засегне основното конституционно начало, залегнало в чл.9 от Конституцията. Въпросът за намаляване на пределната възраст за кадрова военна служба е част от протичащите в Българската армия процеси по оптимизиране на числеността ѝ. Предвид изложеното считаме, че регламентирането на по-ниска пределна възраст за кадрова военна служба не противоречи на чл.9 от Конституцията и е въпрос на преценка по целесъобразност.

3. Относно претендираната противоконституционност на разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ поради противоречие с принципа, установен в чл.6, ал.2 от Конституцията на Република България:

В искането на народните представители се твърди, че с разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ се засяга положението на определена професионална група въз основа на признак, който нито е изразен от законодателя, нито е допустим като основание за ограничаване на права от гледна точка на чл.6, ал.2 от Конституцията. В тази норма е прогласен принципа за равенството на гражданите пред закона, като е установена забрана за ограничаване на правата или създаване на привилегии, основани на раса, народност, етническа принадлежност, пол, произход, религия, образование, убеждения, политическа принадлежност, лично и обществено положение или имуществено състояние. В Решение № 14 от 1992 г. по к.д. № 14 от 1992 г. Конституционният съд е приел, че “Социалните признаци за недопускане ограничения на правата и предоставяне на привилегии са посочени в чл.6, ал.2 от Конституцията. В мотивите по това решение съдът е приел, че “От тези и други изрично посочени в Конституцията случаи е видно, че ограничения на правата и предоставяне на привилегии на

определени социални групи е допустимо според Конституцията. Трябва обаче да се подчертае, че във всички тези случаи се касае за обществено необходими ограничения на правата или предоставяне на привилегии на определени групи граждани при запазване приоритета на принципа за равенство на всички граждани пред закона. Точното и изчерпателно посочване на социалните признаци, които са основание за недопускане ограничения на правата и за предоставяне на привилегии, е гаранция срещу необосновано разширяване на основанията за допускане на ограничения на правата на гражданите или на привилегии.”

От това тълкувателно решение на конституционния съд може да се направи извода, че няма конституционна забрана за ограничаване на права или създаване на привилегии на други основания извън изчерпателно изброените в чл.6, ал.2 от Конституцията. Признакът “възраст” не е сред изчерпателно посочените в чл.6, ал.2 от Конституцията социални признаци, което изключва противоконституционността на разпоредбата. Именно отчитайки спецификата на кадровата военна служба като професия, която съгласно чл.115 от Конституцията се изпълнява в Министерството на отбраната, Българската армия и структурите на подчинение на министъра на отбраната, законодателят е установил възрастови ограничения. Тези ограничения са обусловени от необходимата годност за военна служба, която е условие за приемане на кадрова военна служба (чл.116, ал.1, т.4 във връзка с § 1, т.1 от Допълнителните разпоредби на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България) и условие за изпълнението ѝ. Ето защо намаляването на пределната възраст за кадрова военна служба не може да се приеме като ограничение на правото на труд, тъй като именно спецификата на кадровата военна служба като професия налага такова законодателно решение.

В този смисъл е и трайната практика на Конституционния съд по тълкуването на чл.6, ал.2 от Конституцията. В мотивите на Решение № 18 от 1997 г. по к.д. № 12 от 1997 г. съдът е приел, че “Правото на едно лице да заема определена длъжност не е абсолютно по своя характер. То подлежи на различни ограничения от обективен и субективен характер. Такива ограничения могат да произтичат от различни конституционни ценности и принципи, ...”.

По отношение твърдението на молителите за обратно действие на оспорената разпоредба – считаме, че същото е неоснователно. Не само, че няма обратно действие, напротив – съгласно § 63 от Преходните и заключителни разпоредби на ЗИДЗОВСРБ § 28 относно измененията в

чл.127 от ЗОВСРБ влиза в сила от 1 юли 2002 г., за разлика от целия закон, който влиза в сила от деня на обнародването му в "Държавен вестник" – 19 април 2002 г. Т.е. оспорената разпоредба действа за в бъдеще.

В искането на народните представители се сочи като мотив за противоконституционност на § 28 от ЗИДЗОВСРБ и общата тенденция за увеличаване на възрастта за пенсиониране, изразена в Кодекса за задължително обществено осигуряване. Следва да се отбележи, че навършването на пределна възраст за кадрова военна служба не е основание за придобиване на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Именно отчитайки спецификата на кадровата военна служба в чл.69, ал.1 от КЗОО законодателят е предвидил кадровите военнослужещи да придобиват право на пенсия при уволнение, независимо от възрастта им, при 25 години трудов стаж, от които две трети да са действително изслужени на кадрова военна служба. Аналогична разпоредба, но за 20 години трудов стаж, съществуваше в чл.6 на отменения Закон за пенсиите. По силата на § 3 от Преходните и заключителни разпоредби на КЗОО "До 31 декември 2003 г. включително лицата по чл.6 и 7 от отменения Закон за пенсиите могат да се пенсионират при условията на разпоредбите на тези членове." Т.е. може да се приеме, че тази специална разпоредба на КЗОО отчита спецификата в професията на кадровия военнослужещ и регламентира по-благоприятен режим за придобиване на право на пенсия за тази категория граждани.

Ето защо и определянето на пределна възраст за кадрова военна служба не следва да се приема като ограничаване на права, а като израз на постигането на баланс с предоставените в по-голям обем права от тези на гражданите, които упражняват други професии.

Уважаеми Конституционни съдии, с оглед изложеното считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на разпоредбата на § 28 от ЗИДЗОВСРБ (обн., ДВ, бр.40 от 2002 г.), с който се изменят чл.127, ал.1, т.5, 6, 7, 8 и 9 и ал.2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

**МИНИСТЪР НА ОТБРАНАТА
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

НИКОЛАЙ СВИНАРОВ
телефон: 54-60-01; 51-521
факс: 954-93-72; 87-57-32