



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

МИНИСТЪР

Изх. № 10-00-1

*Вид. К. Д. Ф. 1/2003 г.
Да се разгледа
всички съдили
28.01.2003. [Signature]*

38
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дел. № 1/КС 1/2003

Дата 27.01.2003

ДО
Г-Н ХРИСТО ДАНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

СТАНОВИЩЕ

По Конституционно дело № 1 от 2003 г. по искането на Президента на Република България за даване на задължително тълкуване по разпоредбата на чл. 84, т. 11 във връзка с чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

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

I. По питането: Съюзническите войски по сключен международен договор могат ли да се третират като чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията, които застрашават суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната?

Министерството на външните работи подкрепя съображенията, изразени от Президента на Републиката, касаещи тълкуването на понятието “чужди войски”, във връзка с изпълнението на съюзническите задължения на Република България, произтичащи от членството на страната в НАТО. Основателността на питането произтича от обстоятелството, че Конституцията не прави формално разграничение между понятията: “съюзнически” и “чужди” войски.

При тълкуване на понятието “чужди войски” с Решение № 6 от 12. 07. 1994 г. Конституционният съд е изхождал от разбирането, че с правомощието си по чл. 84, т. 11 от Конституцията, Народното събрание защитава висшите ценности на суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. В своите мотиви към цитираното Решение съдът посочва, че: “...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 да застраши суверенитета и териториалната цялост на Република България.”

В случаите, обаче, когато се касае за съюзнически войски, които следва да се определят като такива по силата на международен договор, ратифициран на основание чл. 85, ал. 1 от Конституцията, не би могло да се приеме, че тези войски биха застрашили суверенитета, сигурността и териториалната цялост на страната. Преценката относно защитата суверенитета на Република България се прави от Народното събрание при ратифицирането на международния договор, по силата на който страната влиза във Военно-политически съюз. С такъв международен договор, българската страна поема определени военно-политически ангажменти към другите Договарящи се страни, като същевременно получава гаранции за колективна помощ при опазването на суверенитета и териториалната цялост на държавата. Ето защо, въоръжените сили на държави, участващи във военно-политически съюз следва да се третираат като съюзнически, приятелски войски, а не като чужди войски.

Следователно, изводът във връзка с питането на Президента на Републиката по точка 1 от искането до Конституционния съд е, че съюзническите войски по сключен международен договор, по силата на който страната влиза във военнополитически съюз, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България не следва да се третираат като чужди войски по смисъла на чл. 84, т.11 от Конституцията, застрашаващи суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната.

II. По питането: 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?

В контекста на бъдещото присъединяване на Република България към Организацията на Северноатлантическия договор, въпросите за преминаване или пребиваване на съюзнически войски през и на територията на страната, както и изпращането на български войски извън територията на страната във връзка с изпълнение на съюзнически задължения, следва да се разглеждат в две хипотези, а именно: задължение за участие в операции на колективна отбрана по смисъла на чл. 5 от Северноатлантическия договор и задължение за участие в други операции (по опазване и поддържане на мира), които се извършват от НАТО или под командването на НАТО, както и от друга международна организация, в която страната членува (напр. ЕС в контекста на Европейската политика за сигурност и отбрана).

По смисъла на чл. 5 от Северноатлантическия договор въоръжено нападение, предприето срещу една или повече държави-членки, следва да се разглежда като нападение срещу всички страни по Договора и е свързано с изискването за незабавно предприемане на необходимите действия, включително употреба на сила, за възстановяване на мира и сигурността, индивидуално и съгласувано с другите страни по Договора. Тези действия могат да са свързани с преминаване през или пребиваване на територията на една от страните по Договора на съюзнически войски или с изпращането на войски на дадена държава извън нейната територия. Възможно е въоръженото нападение да е насочено срещу Република България или срещу суверенитета, сигурността, независимостта или териториалната цялост на друга държава, страна по Договора. И в двата случая, става въпрос за ценности, които Република България защитава или е поела задължение да защитава по силата на

Северноатлантическия договор и чиято защита изисква предприемането на неотложния действия от съюзническите войски в рамките на колективна отбрана.

Втората хипотеза се отнася до преминаване през или пребиваване на територията на страната на съюзнически войски или изпращане на български войски извън страната за участие в други, извън чл.5, операции на НАТО или ЕС, или операции под тяхно командване. Касае се както до операции, които се осъществяват по инициатива на Алианса, или ЕС, така и до операции по мандат на друга международна организация (ООН), чието командване е възложено на организациите.

Въпреки, че не съдържа детайлна уредба на реда и условията за участие в операции по чл. 5 или извън него, Северноатлантическият договор в чл. 9 създава механизъм за разглеждане на всички конкретни въпроси, отнасящи се до прилагането на Договора, включително и на неговия чл. 5. Съгласно член 9 от Северноатлантическия договор, Северноатлантическият съвет, в който участват страните по Договора, (според очакванията, включително и Република България) разглежда всички въпроси по прилагането му. Съветът може да се свиква незабавно и по всяко време и да създава необходимите за дейността си помощни органи. На основата на този механизъм българската страна ще има възможност да взема участие в приемането на всички решения, включително евентуално да ги блокира на основата на консенсусния принцип за вземане на решения.

Следва да се отбележи, че с присъединяването на Република България към Северноатлантическия договор, който представлява международен договор с военно-политически характер, се създава трайна уредба на отношенията между Република България и държавите-страни по него. Конституционният съд е дал тълкуване на понятието “чужди войски” в Решение по конституционно дело № 6 / 1994 г. То по смисъла на чл. 84, т.11 от Конституцията се състои, според Конституционния съд от три елемента: “личен състав, бойна техника и военно имущество заедно с организационната връзка помежду им”, Конституционният съд в мотивите си посочва, че “в случая става дума за войски, които се намират под чуждо (не на българската държава) военно командване.” Следователно тук не се има предвид хипотезата, при която войските се намират под командването на

международна организация с военнополитически характер, каквато е Организацията на Северноатлантическия договор и към която предстои да се присъедини Република България. Възможна е и друга хипотеза, при която под съюзнически войски се имат предвид войски на държава, с която Република България е сключила международен договор с военнополитически характер, но които се намират не под общо военно командване, а под командването на съответната държава. По наше мнение тези войски също следва да се третираат като съюзнически, тъй като по силата на съответния договор българската страна е дала съгласие за това.

С оглед на гореизложеното, когато един договор за колективна отбрана и сигурност с военнополитически характер е ратифициран със закон по чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията, обнародван е и е влязъл в сила, и в него са уредени трайно и принципно въпросите, свързани с пребиваване или преминаване на съюзнически войски, както и изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, при неговото действие не е необходимо във всеки конкретен случай да се иска разрешение от Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията. С ратифицирането, обнародването и влизането в сила на международния договор той е станал задължителен за изпълнение, без да се налага допълнително разрешение от Народното събрание за всеки конкретен случай по уредените в него въпроси.

Ш. По питането: 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 реда и условията за изпълнение от българската страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор с военен и политически характер, предвиждащ изпращане на български въоръжени сили извън страната, както и преминаването и пребиваването на чужди войски на територията на Република България?

Наличието на различни възможни хипотези на изпълнение на съюзнически задължения, произтичащи от присъединяването към Северноатлантическия договор, разгледани по-горе, както и участието на България съвместно с войски на трети

държави в операции извън страната, а също преминаването или пребиваването на несъюзнически (партньорски) войски на територията на страната налага изработването и приемането на специална нормативна уредба и по-точно на закон, който изчерпателно и детайлно да определи реда и условията за изпълнение от българската страна на международните ѝ задължения с военнополитически характер. Следва да се отчита, че част от *acquis* на НАТО са и партньорските формати – Партньорство за мир, специалното сътрудничество с важни страни като Русия и Украйна и др. Тези формати обхващат и страни от ЕС, нечленки на НАТО като Швеция, Австрия, Финландия, и съдържат редица дейности от военнополитически характер, включително съвместни операции и учения.

Съществуващата към момента нормативна уредба не прави разграничение в режима относно транзитното преминаване през територията на страната на един пътуващ за учение чуждестранен свързочен взвод с личното си оръжие и транзитното преминаване на чужда дивизия с пълното ѝ въоръжение, преминаваща на път за участие във военни действия или транзитното преминаване на военен самолет, преминаващи за учение и транзитното преминаване на бойни самолети, пътуващи за участие във военна операция.

Подобен закон би създал от една страна правна сигурност, а от друга би дал възможност за по-голяма оперативност и гъвкавост при необходимост от вземането на оперативни решения, налагащи се от съображения за бърза реакция и спазването на конфиденциалност. От друга страна, в такъв закон могат да се уредят отделните хипотези, условията, реда и целите за преминаването или пребиваването на чужди войски и изпращането и използването на български войски извън страната в случай на конкретна военна операция.

Чрез приемането на такъв нов специален закон в тази област могат да бъдат определени целите, редът, условията, времето за пребиваване на чужди, партньорски и съюзнически войски на територията на страната, както и за преминаването им през нея, съответно изпращането на български въоръжени сили извън страната. По този начин ще бъдат прецизирани основните хипотези, свързани с целите на преминаване или пребиваване чуждите войски-с мирна, невоенна цел, например участие в учение

или с цел участието на тези войски във военни действия, транзитно преминаване или пребиваване, както и мащабите на съответните военни операции. В подобен закон е необходимо да бъде направено и разграничението между чужди /несъюзнически/ войски, партньорски и съюзни войски, както и разграничението между ангажменти по международен договор, създаващ отношения между съюзници и международен договор с военно-политически характер, създаващ несъюзнически отношения.

С оглед на гореизброените случаи ще се определи и какъв ще бъде съответният разрешителен режим и съответно кой ще е компетентният орган за даване на разрешение за пребиваване или преминаване на чужди войски и изпращане и използване на български войски извън страната без да се нарушават разпоредбите на Конституцията и правилата, въведени с решенията на Конституционния съд. Критерият при определяне на компетентния орган следва да е съобразен с Конституцията на страната, като в основата му следва да бъде заложено конституционно установеното задължение за защита на суверенитета, националната сигурност и териториална цялост на Република България и не на последно място още една висша конституционно защитена ценност - животът и здравето на българските граждани, служещи в състава на българските въоръжени сили, които биха могли да се окажат застрашени при изпращането им извън територията на страната.

С оглед изложените съображения, дадени по първите две питання на Президента на Република България, се налага изводът, че в случаите, когато се касае за преминаването или пребиваването на съюзнически войски през или на територията на страната по силата на международен договор с военнополитически характер, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България, както и в случаите, когато се касае за изпълнение на съюзнически задължения по този договор като редът, условията за пребиваването, преминаването на съюзническите войски, респективно изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната са уредени в отделен специален закон, разпоредбата на чл. 84, т. 11 от Конституцията е частично приложима.

В заключение, бихме искали да подчертаем, че последователното и систематично разглеждане на поставените въпроси е от изключителна важност за осигуряване на ясна и непротиворечива правна рамка, която да позволи своевременното и адекватно изпълнение от страна на Република България на задълженията, които ще възникнат след присъединяването ѝ към Северноатлантическия договор и Европейския съюз, предвид развитието в него на Европейската политика за сигурност и отбрана.

София, 24.01.2003 г.

38 МИНИСТЪР:

