



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дж. № 22 ка
Дата 24. 01. 2023

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 02. 01-16.....

..... 24. 01. 2023 г.

*Образуван. в. д. № 2/2023г.
Изречение съв. съв. - докладчик:
съв. съв. Сакчарова
25. 01. 2023г.*

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви искането на Министерския съвет до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията на Република България, одобрено с Решение № 53..... на Министерския съвет от 2023 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Гъльб Донев





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

И С К А Н Е

от Министерския съвет на Република България
за даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1,
изречение първо от Конституцията на Република България

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България Министерският съвет отправя настоящото искане до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията по следния тълкувателен въпрос: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във връзка 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?“

ОТНОСНО ДОПУСТИМОСТТА НА ИСКАНЕТО ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО
ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 59, АЛ. 2 ВЪВ ВРЪЗКА С АЛ. 1, ИЗРЕЧЕНИЕ ПЪРВО ОТ
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Министерският съвет е оправомощен субект по чл. 150, ал. 1 от Конституцията, който може да сезира Конституционния съд с искане да упражни конституционното си правомощие по чл. 149, ал. 1, т. 1 за даване на задължително тълкуване на разпоредби от Конституцията.

Министерският съвет отправя искането в изискуемата от чл. 17, ал. 1 от Закона за Конституционен съд писмена форма с реквизитите, предвидени в чл. 18, ал. 2 от Правилника за организацията на дейността на Конституционния съд.

Съгласно чл. 59, ал. 1, изречение първо от Конституцията защитата на отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин. В ал. 2 на посочената разпоредба е посочено, че подготовката на гражданите за защита на отечеството се урежда със закон.

Нормата на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията е лаконична и не дава еднозначен отговор на поставеното тълкувателно питане.

Според едно разбиране, поддържано от Министерството на отбраната, разпоредбата на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията следва да се тълкува в смисъл, че няма пречка да се създаде нарочна законова уредба, чрез която да се въведе 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. Защитата на отечеството е дълг и чест за всеки български гражданин, необходимостта от чиято проява може да възникне в някакъв момент, докато подготовката на гражданите за защита на отечеството е постоянен процес, към който гражданите могат да бъдат призвани и задължени при определени условия, предвидени в закон.

Според друго разбиране обаче предвид изменението на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията на Република България (обн., ДВ, бр. 12 от 2007 г., в сила от 1 януари 2008 г.) относно отмяната на задължението на българските граждани за изпълнение на воинските задължения и замяната му с изискването за тяхната подготовка за защита на отечеството може да възникне спор относно съответствието на евентуални законови промени с разпоредбите на основния закон на страната по отношение на въвеждането на задължителна подготовка на запаса в мирно време и въвеждането на съответните задължения и ограничения на запасните (лица, които се определят като такива по силата на закона, а не на доброволен принцип, и които придобиват статус на военнослужещи за времето на учебно-мобилизационните мероприятия и

обучението им), на техните работодатели и семейства. Счита се, че по този начин се въвежда предварително поемане на задължение от посочените български граждани, без да има необходимост, да участват в защитата на отечеството. Тук следва да се посочи и становището на министъра на правосъдието Екатерина Захариева към рег. № 20-26-40/12.01.2016 г. на Министерството на отбраната (изх. № 04-08-115/12.01.2016 г. на Министерството на правосъдието), ангажирано по повод изготвени законодателни промени с предложение за замяна на доброволния принцип и въвеждане на задължение за българските граждани-запасни да се явяват на мобилизационна подготовка. В това становище е формулиран извод, че „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 несъответствие с чл. 59, ал. 2 от Конституцията на Република България“.

Считаме, че конкретното питане следва да ангажира тълкувателната компетентност на Конституционния съд, защото тя се упражнява, за да се установи точният смисъл на конституционната норма, по който се спори – когато се констатира неяснота и/или двусмислие, когато се обосновават различни възможни решения или прилагането е противоречиво. Според практиката на Конституционния съд даването на задължително тълкуване служи непосредствено за повече ефективност на основния закон (Определение № 4 от 2007 г. по к.д. № 9 от 2007 г.). Същевременно абстрактният характер на тълкуването, което извършва Конституционният съд, не изисква задължително наличие на определен, конкретен правен спор (макар, че в конкретния случай е налице такъв), то е предназначено да изясни съществуващи или възможни юридически проблеми при прилагането на конституционната норма (в този смисъл Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.).

Поставеният тълкувателен въпрос е допустим и предвид превантивната функция на задължителното тълкуване, при която чрез изясняване на точния смисъл на конституционните разпоредби се осигурява изграждането на съобразена с основния закон система на нормативните актове, като се предотвратява използването на санкционните правомощия на Конституционния съд и в частност обявяването на даден закон за противоконституционен (Решение № 8 от 2005 г. по к.д. № 7 от 2005 г.).

Тълкувателната компетентност на Конституционния съд се упражнява, когато има обоснован правен интерес от тълкуването, като се изложат съображения за неяснота относно смисъла и съдържанието на конституционната разпоредба, което да обусловя противоречиво или нееднакво прилагане на същата (в този смисъл Определение № 8/2022 г. по к.д.15/2022 г., Определение № 8/2016 г. по к.д. № 17/2016 г., Определение № 1/2015 г. по к.д. № 1/2015 г., Определение от 30.04.1998 г. по к.д. № 14/1998 г., Определение № 9/1996 г. по к.д. № 30/1996 г. и др.). Според нас поради неяснотата относно смисъла и съдържанието на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо съществува възможност за повече от един отговор относно нормативното съдържание на конституционната разпоредба. Налице е правен интерес от исканото тълкуване, защото има необходимост от изясняване на конституционните граници на посочената норма. Отговорът на въпроса, поставен в тълкувателното питане, би допринесъл за постигане на конституционно значима цел и ще се изясни значим за законодателния орган и за органите на държавна власт конституционен въпрос, а именно определянето на същността на подготовката на българските граждани със статус на запасни за защита на отечеството – на доброволен или задължителен принцип в мирно време. Достигането на подобна цел е и в интерес на обществото, доколкото бъдеща законова регламентация на обществени отношения, свързани със задължителна подготовка за защита на отечеството в мирно време, ще засегне голям брой български граждани със статус на запасни по смисъла на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, техни работодатели и семейства и следва да е съобразено с действащата конституционна разпоредба. Поставеният в тълкувателното искане въпрос безспорно има теоретично значение, но това не го превръща в самоцелен доктринерен спор. В случая е налице проблем, който има едновременно голямо теоретично и практическо значение - както за гарантиране на правата на субектите, така и за законосъобразното упражняване на държавната власт в правовата държава. Прилагането на конституционната разпоредба според точния й смисъл ще гарантира безпрепятствено провеждане на подготовката за придобиване, поддържане и усъвършенстване на способностите за изпълнение на задълженията на тези български граждани във военните формирования.

Предвид изложеното Министерският съвет счита, че искането за даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията следва да се допусне от Конституционния съд за разглеждане по същество.

ОТНОСНО СЪЩЕСТВОТО НА ИСКАНЕТО ЗА ЗАДЪЛЖИТЕЛНО ТЪЛКУВАНЕ НА ЧЛ. 59, АЛ.2 ВЪВ ВРЪЗКА С АЛ. 1, ИЗЕЧЕНИЕ ПЪРВО ОТ КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

Функцията на Въоръжените сили съобразно чл. 9, ал. 1 от Конституцията е да гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и да защитават нейната териториална цялост. Военната служба се явява особен вид държавна служба по реализиране на специфичната функция на държавата в областта на националната сигурност. Промените в средата на сигурност предизвикаха необходимостта от трансформация на въоръжените сили за изграждане на способности, съответстващи на новите заплахи. Тези промени оказват въздействие върху въоръжените сили и изискват значителни промени в принципите, методите за комплектуване, отчета и подготовката на личен състав за нуждите на отбраната на страната, в т. ч. резерва.

В продължителен период от време окомплектоването на въоръжените сили се извършваше както с лица, които са избрали военната служба като своя професия, така наречените кадрови военнослужещи, така и с лица, които изпълняваха своите задължения по отбиване на наборна военна служба по силата на Конституцията и законите на страната.

Институтът на наборната военна служба първично беше уреден в чл. 59, ал. 2 от Конституцията (ред., обн., ДВ, бр. 56 от 1991 г.) в контекста на конституционно закрепеното задължение на всички български граждани по защита на отечеството. Разпоредбата на чл. 59, ал. 2 изрично визираще, че изпълнението на воинските задължения, условията и редът за освобождаване от тях или замяната им с алтернативна служба се уреждат със закон.

С оглед на променените реалности и отпадане на необходимостта от института на наборната военна служба се наложи и отмяна на посочения текст.

Видно от законопроекта за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (№ 654-01-129 от 22 септември 2006 г. на 40-ото НС) същият е подготвен с цел изграждането на напълно професионална армия, която да осигурява привеждане на отбранителните способности в съответствие с рисковете и предизвикателствата на 21-ви век и националните ангажименти в областта на сигурността.

Преминаването от смесен модел на комплектуване на въоръжените сили към изцяло професионална армия се обуславя от световните тенденции в тази насока и професионалното превъзходство на кадровия войник над наборния. По този начин се цели повишаване на оперативните способности на въоръжените сили.

С промените в чл. 9 и чл. 59, ал. 2 от Конституцията на РБ (изм. и доп., ДВ, бр. 12 от 2007 г., в сила от 1 януари 2008 г.) се предвиди със специални закони да бъдат уредени както дейността на въоръжените сили, така и подготовката на гражданите за защита на отечеството.

От систематичното и историческото тълкуване на целия процес по дискутиране, оспорване и приемане на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията (видно от стенограмата от обсъжданията на проекта на Закона за изменение и допълнение (ЗИД) на Конституцията № 654-01-129 от 22 септември 2006 г. на 40-ото НС) се очертават следните изводи:

1. Приемането на разпоредбата е свързано с отпадането на задължителната наборна военна служба и професионализацията на Българската армия (арг. от Закон за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България, обн., ДВ, бр. 46 от 2007 г., в сила от 1 януари 2008 г.). Основен мотив е състоянието на сигурността и наличните заплахи за Република България като член на колективната система за сигурност – НАТО и ЕС. В мотивите към ЗИД на Конституцията е посочено, че отмяната на съществуващата разпоредба на ал. 2 цели запазване на самостоятелното значение на задължението по чл. 59, ал. 1, без неговото изпълнение непременно да се свързва със задължителната наборна военна служба.

2. Част от народните представители приемат този текст като необходим, даващ възможност да се изпълни разпоредбата на чл. 59, ал.1, т.е., за да си изпълнят задължението по защита на отечеството, когато възникне необходимостта, българските граждани следва да са подготвени в съответствие с дадена в специален закон уредба. Те приемат, че това би следвало да бъде обучение в средните и висшите

училища, като противоречиви мнения се изразяват по отношение на връщане на т.нар. „военно обучение“. Считат, че не е възможно да се извърши подготовката, след като възникне необходимостта от защитата. Тогава е невъзможно тя да бъде осигурена като някакъв инцидентен акт на държавата или на самите граждани. Ако липсва чл. 59, ал. 2, то ал. 1 на същата разпоредба придобива изцяло морално значение, без да има стойността на юридически конституционен текст, както и отказът за подкрепа на тази ал. 2 може да се окаже косвен стимул за измяна и предателство към отечеството.

3. Друга част от народните представители се противопоставят на приемането му, тъй като считат, че този текст отваря възможност за задължителна военна или паравоенна повинност на българските граждани в степен, която не отговаря на демократичните принципи и ценности на държава - членка на ЕС, и най-вече - членка на НАТО, т.е. при изградена колективна система за сигурност. Те приемат, че това е опит за връщане на наборната военна служба, т.е. преразглеждане на въпроса за професионализацията на Българската армия. Противопоставят се на връщането на „военното обучение“ във вида му от преди 2007 г. и задължителната военна подготовка на лицата по време на обучение в средните и висшите училища, по време на работа и обстоятелството, че всеки работодател следва да ги освобождава за изпълнение на това им задължение. Заявяват, че не могат да подкрепят текст, който създава задължителни норми пред бъдещ закон, за въвеждане на императивна уредба за военна подготовка на българските граждани, без това да е необходимо, без България да е в състояние на несигурност и заплахата за нейната независимост, самостоятелност или друг риск, на който може да бъде подложена.

Аналогично на посочената конституционна промяна в чл. 59, ал. 2 в глава осма „Воински задължения“ на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (отм.) (изм.- обн. в ДВ, бр. 56 от 2006 г., считано от 1 януари 2008 г.) са отменени единствено разпоредбите относно наборната военна служба, но не и тези относно мобилизационния резерв, предвидени в раздел IV от Глава осма, в които се съдържа и задължението за участие в учебно-мобилизационни мероприятия и курсове за придобиване на специалност и повишаване на квалификацията. В резултат на това през периода 2008-2010 г. са проведени 3 учебно-мобилизационни сбора в Министерството на вътрешните работи и 3 учебно-мобилизационни сбора във въоръжените

сили. Възможността за провеждането на мобилизационна подготовка, която също е елемент на подготовката на българските граждани и военните формирования за защита на отечеството, съществува и в приетия и обнародван в „Държавен вестник“ в бр. 35 от 2009 г. и в сила от 12 май 2009 г. Закон за отбраната и въоръжените сили на Република България до отменянето ѝ в този закон с приемането на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 20 от 2012 г., в сила от 10 юни 2012 г.).

Принципните положения за формирането и използването на резерва на въоръжените сили преди приемането на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България са залегнали в Бялата книга за отбраната и въоръжените сили на Република България, приета с Решение на Народното събрание от 28 октомври 2010 г. (ДВ, бр. 88 от 2010 г.). Според посочения стратегически документ мисията на резерва на въоръжените сили е своевременно да предоставя подготвен личен състав и техника, с които при необходимост да нарастват способностите на формированията от въоръжените сили за изпълнение на техните задачи както в мирно, така и във военно време. Предвидено е, че резервът следва да се изгражда със състав, численост и структура, които да отговарят на потребностите на въоръжените сили предвид техните мисии и задачи, с централизирана система за управление и органи, разпределени на териториален принцип съгласно административно-териториалното деление на страната. Новото е, че се предвижда комплектуването на резерва да се извършва на доброволен принцип в мирно време, а с привеждането на страната във „военно положение“, „положение на война“ или „извънредно положение“ – на задължителен. Това предопределя и разделението на резерва на доброволен и задължителен. Задължителният (мобилизационният) резерв ще се състои от водещите се на военен отчет лица, притежаващи военна или друга специална подготовка и получили мобилизационно назначение във формированията на въоръжените сили, както и от техниката от националното стопанство, определена за тяхното доокомплектоване и формиране във военно време.

Видно от мотивите към проекта на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 20 от 2012 г., в сила от 10 юни 2012 г.) законопроектът е в съответствие както със заложените в Бялата книга за отбраната и въоръжените сили на Република България принципи, така и с приетата от Народното събрание

Стратегия за национална сигурност на Република България и с Плана за развитие на въоръжените сили на Република България, приет с Постановление № 333 на Министерския съвет от 2010 г. (отм.). Необходимостта от изготвяне на проект на Закон за резерва на въоръжените сили на Република България се поражда след отмяната на задължителния характер на наборната военната служба считано от 1 януари 2008 г. Отмяната на задължителната военна служба води и до отмяна на задължителните воински задължения на гражданите, изпълнявани основно при служба в запаса. Видно от мотивите към законопроекта се преустановява и провеждането на мобилизационна подготовка, която също е елемент на подготовката на българските граждани и военните формирования за защита на отечеството.

За военно време съгласно чл. 59, ал. 1 от Конституцията е предвиден задължителен принцип за комплектуване със запасни и техника-запас на военните формирования и структурите по чл. 50, ал. 2 от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България. Това дава правна възможност за възлагане със закон на конкретни задължения на гражданите, непосредствено свързани с необходимостта от защита на отечеството. Задължителният принцип се прилага при необходимост от защита на отечеството и възниква с привеждането на страната във военно положение или в положение на война. Тогава освен действията на доброволния резерв чрез мобилизация се прилага и задължителният принцип за комплектуване на резерва със запасни и техника-запас. Запасни и техника-запас са българските граждани и техника, които се водят на военен отчет и не са сключили договор за служба в доброволния резерв.

Основната теза, залегнала в Закона за резерва на въоръжените сили на Република България, вследствие на отмяната на задължителната военна служба е доброволният принцип за подготовка на българските граждани за защита на отечеството и за комплектуването на резерва на въоръжените сили с български граждани и техника в мирно време. Видно от мотивите към законопроекта същият е приет, за да запълни нормативна празнота относно подготовката на гражданите за защита на отечеството и по въпросите за формирането, състава, подготовката и използването на резерва на въоръжените сили. Законът при приемането му предвижда, че се провежда подготовка на българските граждани за усвояване на знания за отбраната на страната и защита на отечеството в средните училища, а впоследствие - че подготовката може да продължи на доброволен принцип

в граждански висши училища, военни академии и висши военни училища в курсове по начална и/или специална военна подготовка.

Със Закона за изменение и допълнение на Закона за резерва на въоръжените сили на Република България (обн., ДВ, бр. 109 от 2020 г., в сила от 22 декември 2020 г.) се прецизираха разпоредбите относно обучението на учениците в девети и десети клас за придобиване на знания, свързани със защитата на родината, с оцеляване при кризи от военен характер, както и за усвояване на знания за мисиите и задачите на въоръжените сили, като на законово ниво се определиха изискванията към кандидатите за придобиване на квалификация "Офицер от резерва" с оглед на статуса им на запасни при завършване на посочената подготовка. Следвайки доброволния принцип при подготовката на гражданите за защита на отечеството се създаде и нарочна уредба "Срочна служба в доброволния резерв" (чл. 59 - 59к), с която се определиха изискванията, условията и редът за изпълнението на тази служба.

С оглед на посоченото настоящата правна уредба предвижда доброволност при провеждането на подготовката на българските граждани за защита на отечеството. Видно от дебатите в Народното събрание по приемането на разпоредбата на чл. 59, ал. 2 от Конституцията обаче, от становището на Министерството на правосъдието, от дебатите във връзка с изготвянето на промени в Закона за резерва на въоръжените сили на Република България съществуват различни разбирания относно принципите при въвеждането подготовката на българските граждани. Поради това е нужно тълкуване за изясняване на границите на конституционната норма. Предвид изложеното, Министерският съвет счита, че от съществена важност е дали конституционната норма 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 за българските граждани във вида на съществуващата до 1 януари 2008 г. наборна военна служба.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България молим да дадете задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията по следния тълкувателен въпрос: „Допуска ли чл. 59, ал. 2 във връзка 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 формирания?“

Молим да конституирате по делото следните заинтересовани институции: Народното събрание, президента на Република България, министъра на отбраната, министъра на правосъдието.

Искането до Конституционния съд за даване на задължително тълкуване на чл. 59, ал. 2 във връзка с ал. 1, изречение първо от Конституцията е прието на заседание на Министерския съвет, проведено на18.01.2023 г.

Приложение:

Становище на министъра на правосъдието Екатерина Захариева, ангажирано по повод изготвен проект на Закон с предложение за замяна на доброволния принцип с въвеждане на задължение за българските граждани да се явяват на мобилизационна подготовка към рег. № 20-26-40/12.01.2016 г. на Министерството на отбраната (изх. № 04-08-115/12.01.2016 г. на Министерството на правосъдието).

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Гъльб Донев