

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

от

**Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 14 за 2002 г.**

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

С определение на Конституционния съд от 27 юни 2002 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 14 за 2002 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване противоконституционността на § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България.

1. Относно твърдението за противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията:

В искането се твърди, че § 28 от Закона за изменение и допълнение на Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България /ЗИД ЗОВСРБ/, с който се изменят чл. 127, ал. 1, т. 5, 6, 7, 8 и 9 и ал. 2 противоречи на чл. 4, ал. 1 и чл. 88, ал. 1 от Конституцията, тъй като при приемането му бил нарушен чл. 71, ал. 2, изр. 3 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание ЛЮДНС/. Нарушаването на ПОДНС се обосновава с факта, че между първо и второ четене бил внесен § 28, който не се съдържа във внесенния от Министерския съвет законопроект.

Тези доводи на групата народни представители, подписали искането, не могат да обосноват извод за противоконституционност на разпоредбата, защото евентуални нарушения в законодателния процес биха могли да доведат до противоконституционност на закон само ако нарушават конституционните норми, установяващи изисквания към начина на приемане на законите. Когато законът е приет при спазване на изискванията на чл. 87 и чл. 88 от Конституцията, не може да се твърди, че нарушението или неспазването на други процедурни правила по приемането на законите, води до противоречие с Конституцията. Разпоредбите в ПОДНС не са с ранг на конституционна норма и тяхното евентуално нарушаване не може да обоснова противоконституционност на закон или отделна негова разпоредба.

Такъв извод следва от трайната практика на Конституционния съд. Така напр. в мотивите на Решение № 5 от 1998 г. Конституционният съд е приел: "Преценката за конституционност.....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 други нормативни актове, въвеждащи допълнителни изисквания и процедури /Решение № 3 от 1991 г. по к.д. № 17 от 1991 г./ В Решение № 3 на КС от 1992 г. се казва: "Неспазването на процедурни правила на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание не е нарушение на конституционни норми. Конституционният съд не обсъжда такива нарушения." Според Решение № 3 на КС от 1995 г. обстоятелството, че чл. 73 от Конституцията предвижда изрично създаването на ПОДНС, не придава на правилника конституционен характер и разпоредбите му не стават конституционни норми. В същото решение Конституционният съд е посочил, че не намира основание да изостави разбирането си, изразено по к.д. № 17 от 1991 г., и след като разпоредбите на ПОДНС не представляват конституционни норми, то нарушаването им не води до противоконституционност. По тези съображения Конституционният съд е приел, че твърденията в искането нарушения на ПОДНС са без значение за решаване на делото и не е обсъждал в решението си дали тези правила са били нарушени. Такова становище Конституционният съд застъпва и в Решение № 7 от 1996 г., Решение № 28 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г.

Ако въпреки гореизложеното Конституционният съд прецени, че може да обсъжда твърдението на народните представители за допуснатото нарушение на ПОДНС, смятаме, че то е неоснователно.

В искането не се оспорва приемането на ЗИД ЗОВСРБ на две гласувания. Законът, независимо дали изменя или допълва друг закон, или създава първична уредба на обществени отношения, е едно цяло, обвързано с обща цел и принципи, и приемането му на две гласувания дава възможност да бъдат обхванати всички отношения, които следва да бъдат уредени с него. Затова и Конституцията не ограничава законодателя да допълва или изменя проектите на закони между двете гласувания. В съответствие с тази възможност чл. 70, ал. 1 от ПОДНС изрично допуска възможността народните представители да правят предложения за изменения и допълнения в приетия на първо гласуване законопроект, а чл. 71, ал. 2 не позволява единствено обсъждане и гласуване на предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. В искането на народните представители обаче не се сочи на кой от принципите на приетия на първо гласуване законопроект противоречи § 28 от ЗИД ЗОВСРБ. Що се отнася до евентуално противоречие с обхвата на приетия на първо гласуване законопроект, в искането на народните представители се посочва, че предложението не е внесено от Министерския съвет. Поддържането на подобна теза обаче означава отричане на конституционноустановеното в чл. 87, ал. 1 право на законодателна инициатива на всеки народен представител. Народното събрание приема, изменя, допълва и отменя законите и в изключителна негова компетентност е да уреди обществените отношения в определена област по начин, който прецени за най-целесъобразен при спазване разпоредбите на Конституцията.

Твърдението, че неучастието на Министерския съвет и други държавни органи, имащи отношение по въпросите на Въоръжените сили засяга по същество конституционосъобразността на разпоредбата, е неоснователно. По отношение на Въоръжените сили и сигурността на страната Конституцията разпределя компетентностите между Народното събрание, Министерския съвет и президента. В мотивите на Решение № 23 от 1998 г. се казва: "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 приемането и

изменението на закони, уреждащи обществените отношения, свързани с отбраната и Въоръжените сили на страната, е в изключителна компетентност на Народното събрание. Желателно е такива закони да се приемат по законодателна инициатива на Министерския съвет, но това стои на плоскостта на целесъобразността, а не на конституционността на законодателния процес. При така поставен въпрос за неучастие в законодателния процес на други държавни органи, имащи отношение към Въоръжените сили, може да се стигне и до въпроса за участието на президента в този процес в качеството му на върховен главнокомандващ и орган на държавна власт, безспорно имащ пряко отношение към Въоръжените сили. Като разпределя обаче компетентностите в тази област между различните органи на държавна власт, конституционният законодател осигурява спазването на принципа за разделение на властите.

Що се отнася до твърдението, че с приемането на § 28 от ЗИД ЗОВСРБ се стига дори до противоречие с чл. 9 от Конституцията, следва да се отбележи, че то не е подкрепено с никакви правни аргументи. От искането на народните представители не става ясно по какъв начин намаляването на пределната възраст за кадрова военна служба се отразява на способността на Въоръжените сили да гарантират суверенитета, сигурността и независимостта на страната и да защитават нейната териториална цялост. Тези най-висши конституционни ценности се гарантират и осигуряват от боеспособни Въоръжени сили, чиито численост и състав трябва непрекъснато да се оптимизира. Оптимизирането на числеността на Въоръжените сили чрез намаляването ѝ, е необходимост, произтичаща от глобализацията в световен мащаб и приоритетните за България цели за членство в европейските и севератлантическите структури. Намаляването на числеността на Въоръжените сили има за логично следствие и намаляването на пределната възраст за служба в тях. Законното определяне на по — ниска възраст от досегашната не противоречи на конституционната разпоредба на чл. 9 - то е въпрос на законодателна целесъобразност.

2. Относно твърдението за противоречие с чл. 6, ал. 2 от Конституцията:

В искането на народните представители се твърди, че с разпоредбата на § 28 от ЗИД ЗОВСРБ 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 чл. 6, ал. 2 от Конституцията е прогласен принципът на равенство на всички граждани пред закона. В разпоредбата се установява 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. Конституционният съд приема: "Социалните признаци за недопускане ограничения на правата или предоставяне на привилегии са посочени в чл. 6, ал. 2 от Конституцията изчерпателно." В мотивите на същото решение се казва: "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 изчерпателното 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 извод, че няма конституционна забрана за ограничаване на права или предоставяне на привилегии на други основания извън изчерпателно изброените в чл. 6, ал. 2. Становище в този смисъл Конституционният съд застъпва и в Решение № 1 от 1993 г., Решение № 1 от 1997 г., Решение № 10 от 1999 г. и др. В тази връзка твърдението на народните представители, цитирано по – горе, не е аргумент за обосноваване противоконституционност на разпоредбата, а е аргумент точно в подкрепа на обратната теза. Именно защото признакът възраст не е между изчерпателно посочените в чл. 6, ал. 2 социални признаци, е конституционнодопустимо в определени случаи, като се отчита спецификата на дадена професия, да се установят възрастови ограничения. И това е въпрос на законодателна целесъобразност с оглед защита на обществен интерес.

В мотивите на Решение № 18 на КС от 1997 г. се казва: "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, напр."

Съгласно чл. 115 от ЗОВСРБ кадровата военна служба се изпълнява като професия в Българската армия, Министерството на отбраната и в структурите на подчинение на министъра на отбраната.

Въоръжените сили изпълняват възложените им от Конституцията и ЗОВСРБ функции по гарантиране на националната сигурност. Тази професия и функциите, свързани с изпълнението ѝ, са твърде специфични. Изпълнението на кадрова военна служба изисква не само определена квалификация, но и определена физическа и психическа годност. Ето защо тя не може да се изпълнява във всякаква възраст – нещо, което е възможно в други професии. Затова доколкото намаляването на пределната възраст за кадрова военна служба може изобщо да се приеме като ограничение на правото на труд, това законодателно решение е прието в защита на обществен интерес от най – висш конституционен порядък – защита на правата на гражданите чрез осигуряване на такъв личен състав на Въоръжените сили, който да гарантира във възможно най – висока степен суверенитета и сигурността на страната.

Що се отнася до твърдението за обратен ефект на оспорената разпоредба, то не намира законова опора. Разпоредбата действа за бъдеще, нещо повече: съгласно § 63 от преходните и заключителни разпоредби тя влиза в сила в по – късен момент /от 1 юли 2002 г./ от влизането в сила на целия закон /19 април 2002 г./. А от друга страна - както Конституционният съд е имал повод да отбележи "...Конституцията не изключва правото на Народното събрание да приема норми с обратна сила. Такова изключение изрично е постановено в чл. 5, ал. 3 от Конституцията, но очевидно не съществува обща забрана за други случаи." – Решение № 18 от 1997 г.

В искането си народните представители обосновават противоконституционност на § 28 от ЗИД ЗОВСРБ и с мотив за различие на разпоредбата с общата тенденция към увеличаване на възрастта за пенсиониране, която била изразена най – ясно в Кодекса за задължително обществено осигуряване. В тази връзка следва да се отбележи, че навършването

на пределна възраст за кадрова военна служба не е основание за придобиване от кадровия военнослужащ на право на пенсия за осигурителен стаж и възраст. Че законодателят отчита спецификата на тази професия, ясно показва и разпоредбата на чл. 69, ал. 2 от КЗОО. В отклонение от изискването по ал. 1 на чл. 69 за навършване на определена възраст за придобиване на право на пенсия, законодателят в ал. 2 регламентира правото на пенсия на кадровите военнослужащи при 25 години трудов стаж, от които две трети да са действително изслужени на кадрова военна служба, независимо от навършената възраст. Подобни права в обем по-голям от правата на граждани, упражняващи други професии, които права с оглед спецификата на кадровата военна служба представляват обществено оправдани привилегии, са установени и в ЗОВСРБ – чл. 191, ал. 1; чл. 234; чл. 237 и др. Пак с оглед особената специфика на тази професия законодателят налага и определени ограничения на права на кадровите военнослужащи – чл. 195; чл. 197; чл. 202 и др. от ЗОВСРБ. Така законово се постига такъв баланс между ограничаване на права и предоставяне на привилегии на кадровите военнослужащи, който е конституционнодопустим.

Предвид гореизложените съображения считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на § 28 от ЗИД ЗОВСРБ, с който се изменят чл. 127, ал. 1, т. 5, 6, 7, 8 и 9 и ал. 2 е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР – ПРЕДСЕДАТЕЛ:

/Симеон Саксбургготски/