

**Конституцията,
международните договори
и присъединяването
на Република България
към НАТО**

Материали от кръгла маса, проведена под патронажа
на президента на Република България
г-н Георги Първанов
(5 декември 2002 г., София)

Под редакцията на
проф. д-р Евгени Танчев и проф. д-р Емил Константинов

A 03 - 01573

ГорексПрес
София, 2003



*Книгата се издава с финансовото съдействие
на Фондация „Фридрих Еберт“*

Friedrich Ebert Stiftung
Institut für politische und rechtliche Studien

Die Verfassung, die internationalen Verträge und der NATO-Beitritt der Republik Bulgarien

Materialien eines Rundtischgesprächs, durchgeführt unter der
Schirmherrschaft des Staatspräsidenten der Republik Bulgarien,
Herrn Georgi Parvanov
(5. Dezember 2002 – Sofia)

Unter der Redaktion von
Prof. Dr. Evgeni Tantshev und Prof. Dr. Emil Konstantinov

© Е. Танчев, Е Константинов, съставители – 2003 г.

Издателска къща ГорексПрес
e-mail: gorex@rtsonline.net

ISBN 954-616-113-6

GorexPress
Sofia 2003

**Das Buch erscheint mit der finanziellen Unterstützung der
Friedrich-Ebert-Stiftung**

© E. Tantshev, E. Konstantinov – Herausgeber, 2003

Verlagshaus GorexPress
e-mail: gorex@rtsonline.net

ISBN 954-616-113-6

СЪДЪРЖАНИЕ

Приветствие на г-н АРНОЛД ВЕМХЪОРНЕР,
директор на Регионално бюро – София, на
Фондация „Фридрих Еберт“ / 7

Слово на г-н ГЕОРГИ ПЪРВАНОВ,
президент на Република България / 9

Промени в законодателството на Чешката република
във връзка с приемането ѝ в НАТО
ПЕТЕР ДОКЛАДАЛ, извънреден и пълномощен посланик
на Чешката република / 15

Промени в законодателството на Република Румъния
във връзка с присъединяването ѝ към НАТО
КОНСТАНТИНЕ ГЕОРГИЕ, извънреден и пълномощен
посланик на Република Румъния / 19

Международноправни аспекти на НАТО
ЕМИЛ КОНСТАНТИНОВ / 24

Конституцията и международните договори
БЛАГОЙ ВИДИН / 30

Някои законодателни промени в светлината
на решенията на Съвета на НАТО в Прага
ЗЛАТИН ТРЪПКОВ / 38

Присъединяването на Р България към НАТО и ЕС
и необходимите изменения в Конституцията от 1991 г.
ЕВГЕНИ ТАНЧЕВ / 40

Законодателна реформа и ратификация на Договора за
присъединяване на Република България към НАТО
ПЛАМЕН КИРОВ / 46

INHALTSVERZEICHNIS

Grusswort von Herrn ARNOLD WEMHÖRNER,
Direktor des Regionalbüros Sofia der Friedrich Ebert Stiftung / 7

Ansprache von Herrn GEORGI PARVANOV,
Staatspräsident der Republik Bulgarien / 9

Änderungen in der Gesetzgebung der Tschechischen Republik im
Zusammenhang mit ihrer Aufnahme in die NATO
PETER DOKLADAL, Außerordentlicher und Bevollmächtigter
Botschafter der Tschechischen Republik / 15

Änderungen in der Gesetzgebung der Republik Rumänien im
Zusammenhang mit ihrem Beitritt zur NATO
CONSTANTINE GHEORGHIE, Außerordentlicher und
Bevollmächtigter Botschafter der Republik Rumänien / 19

Völkerrechtliche Aspekte der NATO
EMIL KONSTANTINOV / 24

Die Verfassung und die internationalen Verträge
BLAGOJ VIDIN / 30

Einige legislative Änderungen im Lichte der Beschlüsse der NATO-
Ratstagung in Prag
ZLATIN TRAPKOV / 38

Der Beitritt der Republik Bulgarien zur NATO und zur EU und die
erforderlichen Änderungen in der Verfassung von 1991
EVGENI TANTSHEV / 40

Legislative Reform und Ratifizierung des Vertrags über den Beitritt der
Republik Bulgarien zur NATO
PLAMEN KIROV / 46

ПРИВЕТСТВИЕ

на г-н Арнолд ВЕМХЪОРНЕР,
директор на Регионално бюро – София,
на Фондация „Фридрих Еберт“

Уважаеми г-н Президент,
Ваши превъзходителства,
Депутати, уважаеми гости,
Дами и господа,

За мен е особено удоволствие да ви приветствам всички
тази сутрин на откриването на кръглата маса. Г-н Президент,
обърнах се към Вас на немски, но предполагам, че си спомня-
те тези думи от неотдавнашното Ви посещение в Германия,
така че мисля, че няма нужда от превод.

Радвам се, че се съгласихте да се проведе тази кръгла маса
под Вашия патронаж. Това потвърдихте и с личното си присъ-
ствие и то превръща кръглата маса в едно много специално
събитие. Мисля, че за нас е чест и присъствието тази сутрин –
имам предвид не само големия брой хора, но и значимостта
на постове и институциите, които са представени тук.

Предложението за организиране на кръглата маса беше
обсъждано на един неотдавнашен семинар на млади лидери,
организиран от Фондация „Фридрих Еберт“. Тази дискусия
беше иницизирана от Института за политически и правни из-
следвания от професорите Танчев и Константинов и се рад-

вам, че тя се осъществява много скоро след получаване на поканата към България да се присъедини към НАТО.

Искам да се възползвам от възможността да благодаря на Института за политически и правни изследвания за тяхното сътрудничество, което нмаме с него в продължение на много години в няколко области.

Тази кръгла маса е предназначена да помогне на България да се присъедини по-лесно към европейските и атлантическите структури. Тя е част от един проект, насочен особено към българските експерти, които анализират ситуацията в тази област. Проектът включва една поредица от семинари, на които ние ще информираме лидерите и широката общественост какво означава присъединяването на България в евроатлантическите структури. Във вторник представихме вече първия доклад за 2002 г.

Дами и господа, не съм юрист, не съм експерт по конституционни въпроси, така че няма да ви отнемам повече времето. Топло ви приветствам с добре дошли на кръглата маса и ви пожелавам успешна работа.

СЛОВО на г-н Георги ПЪРВАНОВ, Президент на Република България

Уважаеми госпожи и господа народни представители,
Дами и господа,

Приех с удоволствие поканата да участвам в този форум, организиран от Фондация „Фридрих Еберт“ и Института за политически и правни изследвания. Актуалността на заложената в наименованието проблематика е несъмнена. Значението на този форум не се изчерпва с изключително важните конституционни аспекти на присъединяването на Република България към НАТО и ратификационния процес, който ни предстои във връзка с присъединяването. Темата на конференцията представлява част от задълбочената експертна и широка публична дискусия за генериране на общественото съгласие за евентуални изменения на Конституцията на Република България от 1991 г. в съответствие с новите реалности от второто десетилетие след нейното създаване.

Приобщаването на Република България към семейството на демократичните народи премина през няколко основни фази. Началото, както добре помним, беше поставено в първите години на прехода към политическа демокрация с приемането на Република България в Съвета на Европа. Създадената година преди това Конституция на Република България беше една от предпоставките, които значително улесниха приема-

нето на нашата страна в Съвета на Европа. Получаването на покана за присъединяване към НАТО, завършването на подготовката ни за членство в алианса и приемането на Република България в Северноатлантическия пакт представляват основните международни аспекти на втората фаза от приобщаването ни към международната демократична общност. В контекста на ратификацията на Договора за НАТО закономерно възниква въпросът за съответствието на конституцията от 1991 г. със задълженията на страната ни към нашите съюзници от НАТО.

Присъединяването на Република България към Европейския съюз, което е основен приоритет не само във външната политика, но и във всички сфери на живота на нашето общество, ще постави страната ни на достойното и полагащо ѝ се място в обединена Европа и това вече ще бъде третата стъпка в нашите усилия.

Мащабът на конституционните промени при пълноправното членство на страната ни, надяваме се през 2007 г., ще зависи преди всичко от преобразуванията, които ще се осъществят в самия Европейски съюз и които ще предшестват, или ще последват по-скоро, неговото разширяване.

Поканата в Прага е важен момент от приобщаването на България към евроатлантическото пространство на сигурност и интеграция, защото поставя жалоните на бъдещото ни развитие. Поканата за членство в НАТО представлява политическа и положителна оценка за модернизацията на България. Тя е признание за стабилността на реформите, за необратимостта на външнополитическия курс на България и, подчертавам, за българския принос в установяването на стабилност и сигурност в един, без съмнение, известен като размирен в предшните десетилетия регион.

Ние приехме това решение, решението от Прага, с удовлетворение, защото нашите усилия за изминалите 12 години,

нашият принос в регионалната стабилност и световната сигурност бяха оценени по достойнство.

Какво ни предстои оттук нататък? Всъщност това е най-важно с оглед на дебата, който сега започва и който ще се разгледа в следващите седмици и месеци. Без съмнение, поканата задължава всички български институции, всички български партии и граждански структури, които имат отношение към проблематиката, образно казано, да запретнат ръкави, за да можем да посрещнем допълнителните отговорности с нови усилия във вътрешен и международен план – преди всичко в ускоряването на реформите в икономическата и в социалната област, реформите във въоръжените сили и специалните служби. Това означава допълнителни усилия и в региона, където България трябва да продължи да генерира сигурност и стабилност.

Не на последно място трябва да се подчертае, че поканата означава повече отговорности в глобален и в международен план. Тези отговорности ще трябва да се изразяват – както досега, така и за в бъдеще може би в по-голяма степен – в активното участие на България в световната антитерористична коалиция, в операциите по поддържането на мира, в търсенето на политически решения на конфликтите и на потенциалните огнища на напрежение.

Аз вече обях, тук подчертавам още веднъж, готовността и намерението си да свикам Консултативния съвет по национална сигурност, който да обсъди всички възможно най-широки аспекти на подготовката ни за ратификационния процес, за да се осигури едно ефективно взаимодействие между всички институции, между всички фактори, които са призвани да реализират тези наши усилия и да дадат своя решаващ принос за успешната ратификация.

Без съмнение, на един такъв форум, а дори и преди това, може би даже още в рамките на днешната дискусия ще трябва

да чуем за намеренията на Народното събрание за това какви законодателни усилия, свързани с очаквания успех от ратификацията на Договора за присъединяване към НАТО, ще са необходими.

Много важно е екипът за преговори, който се формира, да даде параметрите на една национална позиция по основните групи въпроси на тези преговори – военни, стратегически, юридически, политически и финансови. За нас ще бъде важен опитът на Чехия, Полша и Унгария. Този опит много внимателно ще проучваме. Много важно е да се установи – и за това вече има договорка между държавните и правителствените ръководители на седемте кандидатки – едно много ефективно взаимодействие, за да може ние в пакет да решаваме и евентуално в пакет да представим и отстояваме своите тези, своята готовност за приключване на ратификационния процес.

Бъдещите съюзнически задължения на България ще трябва да се отразят по един или по друг начин в законодателството. Дали обаче членството в НАТО налага промени в основния закон, в Конституцията на Република България? Това вероятно ще трябва да се прецени в хода на подобни дискусии и, разбира се, от легитимните органи. Лично аз не се наемам да прогнозирам и да давам категорично положителен отговор на този въпрос. Първо, защото предстоят преговори с алианса по договорноправните аспекти на членството. Второ, защото е необходимо и аз лично смятам, подчертавам още веднъж това, да отправя запитване до Конституционния съд за едно тълкуване на конституцията и за проверка за нейното съответствие с международните задължения на България във връзка с членството и по-специално на чл. 84, т. 11, за да бъде разрешен раздухваният – може би съзнателно на моменти – спор за противоречия на конституцията с ангажиментите за НАТО. В случай обаче, че решението на Конституционния съд

е негативно, аз ще бъда готов незабавно да внеса законопроект на чл. 84, т. 11 от конституцията, за да се предотврати нежеланото забавяне или осуетяване на ратификационния процес.

Вероятно споразумението за присъединяване на България ще бъде съгласувано към пролетта на 2003 година. След това ние ще имаме един период за ратификация от парламентите на 19-те, върху което ще трябва да фокусираг усилията си всички институции, политическите сили и най-вече българските депутати. В периода на ратификацията и, разбира се, след нея България ще продължи да участва активно във вече утвърдените инструменти на НАТО за партньорство. Ще трябва да запазим и да разширим този политически парламентарен консенсус и широката обществена подкрепа за членството в НАТО. Определено смятам, че е необходима допълнителна разяснителна работа относно членството – за всички позитиви и всички отговорности, всички ангажименти и всички последици за българската национална сигурност. Много важно е обикновените хора, гражданите, избирателите да са посветени в особеностите и в основните аспекти на тази дискусия.

Необходими са още доста усилия и във военната област. Ще трябва да продължи изпълнението на плана за действие за членство в НАТО. Вероятно ще възникнат и нови, допълнителни условия за ратификацията. Без съмнение, за да поддържаме високия интерес към нашата страна, който да се материализира в един ускорен ратификационен процес, ние ще трябва да съхраним високия процент на частта от brutния вътрешен продукт, заделена за военни нужди. Това беше едно от предимствата и едно от достойнствата на нашата кандидатура. Но, разбира се, не само с оглед на ратификацията, а най-вече заради това, че тепърва предстои да разгръщаме едва започналия процес на модернизация на българските въоръжени сили и постигане на една по-голяма съвместимост на

Българската армия с армиите на страните – съюзници от НАТО.

Вероятно ще се наложат преглед, актуализация, промени, не искам да използвам по-силни думи, на някои от основополагащите документи – имам предвид Концепцията за национална сигурност и Военната доктрина, както и на някои от законите и нормативните актове, свързани с постигането на бърза ратификация.

Разбира се, освен тези задължителни и в някаква степен формални ангажменти ние сме длъжни да запазим икономическата и финансовата стабилност, да потърсим и да постигнем един по-висок икономически растеж и подобряване качеството на живота в България, за да бъдем достоен партньор, да бъдем достоен съюзник в рамките на това семейство на богатите.

И най-сетне, още веднъж подчертавам, че от България и Румъния се изисква да са пример за страните от Югоизточна Европа. Те могат да бъдат един своеобразен локомотив, в състояние да изтегли и останалите страни-кандидатки, които на този етап не попаднаха в групата на приетите, но запазват своите шансове и едно добро взаимодействие в рамките на политиката на отворени врати от страна на НАТО.

С това бих искал да приключа. Определено аз съм оптимист, нека уточня, умерен оптимист – смятам, че България ще бъде приета за равноправен член на НАТО през пролетта на 2004 г., но за това са необходими много усилия на всички ангажирани в този процес.

Вярвам, че днешната дискусия ще даде своя важен принос за изясняването на конституционните измерения на членството в алианса като една от задължителните предпоставки за ратификация на договорите за присъединяване на България към НАТО.

ПРОМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА ЧЕШКАТА РЕПУБЛИКА ВЪВ ВРЪЗКА С ПРИЕМАНЕТО ѝ В НАТО

Петер ДОКЛАДАА,
извънреден и пълномощен посланик
на Чешката република

Уважаеми г-н Президент,
Скъпи приятели и колеги,

Поздравявам ви за това, че вашата страна беше поканена да се присъедини към НАТО. Това е един исторически момент както за вас, така и за всички нас. Но получаването на поканата е само една допълнителна стъпка от изключително важно значение по пътя на постигане на пълноправно членство в алианса и тези стъпки трябва да се осъществят през следващите няколко месеца. За нас е много интересно да ви бъдем консултанти по стъпките, които моята страна Чехия измина в един сходен период след получаване на поканата преди 5 години.

Разглеждайки сроковете, виждам, че при вас ще има само два кръга преговори по присъединяването, защото чрез Програмата и Плана за действие вие сте показали своята готовност и страните членки са наясно с част от правните предпоставки за вашето членство.

Процесът по присъединяване е доброволен и означава приемане на препоръките на НАТО, но ще има някои въпроси, които пакът ще изисква от вас като страна членка. В нашия случай една поредица от подобни въпроси бяха повдигнати, но доста късно – едва през последната фаза на ратификационния процес. Те включваха способността ни да осигуряваме въздушна защита, законодателството, което осигурява съответното изискване по Глава 5 от Договора на НАТО. И тогава трябваше да предприемем стъпки в областта на законодателството, в областта на международното и вътрешното право.

Чешката република е подписала всички основни правни договорености в областта на НАТО – така наречените НАТО-АКИ. НАТО-законодателството се състои от многостранни международни договорености, подписани от страните членки. Има две групи на такива споразумения – задължителните споразумения и техническите споразумения.

Нашият парламент прие следните закони в областта на сигурността и отбраната:

Първо, приблизително 5 месеца след получаване на поканата започнахме приемането на един конституционен акт в областта на сигурността. Този акт е делегиране на правомощия на държавния орган по сигурността, който изготвя държавните предложения за мерки, засягащи сигурността на страната ни. Той определя условията, при които държавата може да обяви извънредно положение, положение на национална заплаха и т. н.

Второ, Законът за класифицираната информация. Според този закон бе създадена нова държавна институция – Служба по националната сигурност, която трябваше да опазва поверителна информация. Този орган определя нивото на секретност на информацията и е упълномощен да дава допуск за хората, които ще работят с класифицирана информация.

Чешкото законодателство всъщност стана много по-тясно

обвързано с изискванията на НАТО в тази област и ние в момента осигуряваме много по-кратък процес за сертификация на националните компании и на оборудването, което се произвежда за военни нужди.

Бяха приети и други закони в областта на военното законодателство – например Законът за въоръжените сили, Законът за въоръжената служба и т.н. Това беше необходимо условие за готовността на чешката армия за членство в съюза, за свързване на Чешката република със системата на отбрана на НАТО.

За присъединяването на страната ни към така наречените споразумения НАТО-СОФАР в нашия случай трябваше да приемем една промяна в Конституцията на Чешката република, за да я направим по-гъвкава за приемане на чуждестранни военни сили на наша територия и за изпращане на наши въоръжени сили зад граница. Това стана очевидно по време на операцията на НАТО в Косово. Тази промяна беше приета едва през 2000 г. – една година след като бяхме станали пълноправен член на НАТО.

Въз основа на новите чл. 39 и чл. 43 от конституцията на нашата страна парламентът на Чешката република отговаря за изпращането и командването на въоръжените ни сили в чужбина, за решенията за пребиваване на чуждестранни армии на територията на Чешката република и за отбранителни системи на международни организации, на които ние сме членки. Но според параграфи 4 и 5 на гореспоменатия чл. 43 от Конституцията на Чешката република правителството може за период, ненадхвърлящ 60 дни, да реши да командирова въоръжени сили на Чешката република извън територията на страната и да разрешава пребиваването на военни сили на други страни на наша територия в конкретни случаи и при конкретни условия. И тогава правителството е задължено незабавно да информира и двете камари на парламента, които

са оторизирани да отменят такива решения на кабинета.

Като член на НАТО през 2000 г. нашият парламент прие и Закона за управление на кризи. Няколко думи за статусните и техническите споразумения. Те бяха приети след като станахме пълноправен член на алианса. Чешката република предприе политически ангажимент да приеме тези споразумения чрез едно писмо за намеренията от министър-председателя на републиката.

Ние сме доволни като чехи, че точно в Прага към вас беше отправена покана да се присъедините към НАТО и че можем да ви предадем част от нашия опит, част от нашите съвети. Те ще са ви полезни, като се надяваме, че в бъдеще ще работите още по-успешно в тази посока.

ПРОМЕНИ В ЗАКОНОДАТЕЛСТВОТО НА РЕПУБЛИКА РУМЪНИЯ ВЪВ ВРЪЗКА С ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО Й КЪМ НАТО

Константине ГЕОРГИЕ,
извънреден и пълномощен посланик
на Република Румъния

Господин Президент,
Дами и господа,

Позволете ми най-напред да ви благодаря за поканата да участвам в тази кръгла маса, което оценявам като много важен момент за Румъния и България в процеса на нашата интеграция в НАТО след получаване на поканата за членство в Прага.

Искам да използвам тази възможност да поздравя още веднъж България, че получи покана да стане страна – членка на НАТО, и да приветствам в този контекст отличното сътрудничество между България и Румъния в процеса на евроатлантическата ни интеграция във всички сфери на сътрудничество на двустранно ниво. Сътрудничеството между България и Румъния може да бъде модел за нашия регион. С ваше разрешение искам да ви представя опита ни в процеса на промяна и усъвършенстване на нашата правна рамка, свързана с процеса на евроатлантическата интеграция на Румъния.

Постоянна загриженост и интерес на страните – членки на НАТО, и дори на страните от ЕС са борбата срещу корупцията, организираната престъпност и затягането на публичната администрация и съдебната система. Съвсем накратко искаме да спомена някои дейности, свързани с промяната на законодателната рамка, засилващи възможността на Румъния да отговори на тези все по-засилващи се предизвикателства.

Румъния реши в третия цикъл да приеме законодателство, елиминиращо корупцията. И ние приехме правни дефиниции, които елиминират възможността погрешно да се интерпретира законът, както и разпоредби за предотвратяване на различни нарушения, представляващи корупция. Румъния разработи в този цикъл няколко закона и мерки, които се броят с източниците на корупция. Националната програма за предотвратяване на корупцията доведе до изготвянето на антикорупционен план, приет от румънското правителство. Няколко цели са записани в него, които бяха постигнати чрез приемането на мерки за достъпа до публичната информация, личните данни и защитата на личния живот в областта на телекомуникациите, защитата на обработката на лични данни и свободното циркулиране на тези данни, на съвместимостта на гражданските служби и въобще на публичната администрация, електронните документи и т.н.

През септември 2002 г. започна да функционира специализирана служба – Прокурорска служба за борба с корупцията, която има съответни разклонения в обществените министерства. От 2001 г. имаме и Кодекс за поведението на магистратите, за държавните служители, изработен съвместно с профсъюзите.

Незаконният трафик на хора е също обект на борба, която се извършва заедно с държавните институции и неправителствените организации в тази област. Законът за защита на жертвите на трафика беше изработен съвместно и е в сила от 2002 г.

За борба с организираната престъпност приехме нови закони – законите за организацията и функционирането на румънската полиция и на граничната полиция влязоха в сила през май 2002 г. Законът за статута на полицията създава правна рамка за демилитализирането на румънската полиция и на граничната полиция. Приехме Закон за екстрадицията и международната помощ в областта на престъпността, за осъдените лица и тяхното екстрадиране, за борба с организираната престъпност, за защита на свидетелите.

Съветът за борба с престъпността, създаден със Закона за предотвратяване на престъпността, е един от органите за борба и превенция на престъпността на национално равнище. Наказателният и Наказателно-процесуалният закон също бяха променени. Имаме специален комитет, който изготвя законопроект за нов Наказателно-процесуален закон и защита на поверителната информация. В Наказателния кодекс също внасяме нови норми, свързани с държавните чиновници, с малцинствените права и т.н. Това са норми, които ни позволиха да санкционираме всички форми на дискриминация. Имаме вече и съвет за дискриминация на етническа основа и това е промяна на нашата конституция от 1944 г. Това бяха норми с ксенофобски характер, които позволиха да се създаде култът към личността и да се погават хуманните норми.

Първият унгарски университет започна функционирането си в Брашов през 2001 г., а в Турно Мъгуреле има факултет на този университет.

Положението на ромите също е обект на законодателни усилия на правителството и на ромски неправителствени организации. Предприехме план за действие в тази област.

Имаме стратегия за защита на детето. В момента наблюдаваме прилагането на закона във връзка със собствеността, конфискувана между 1943 и 1949 г. Разработихме нови закони за

собствеността и възстановихме собствеността на еврейската и други религиозни общности в Румъния.

Новият Закон за организацията на съдебната система е допълнение към закона от 1992 г. с предложения, които модернизират съдебната система. Беше приет и Закон за поведението на магистратите.

Вече сме приели или по-точно разработваме законодателство, което води до интеграцията на страната в НАТО.

Що се отнася до правните въпроси, искам да подчертая следното:

По време на третия цикъл в различни области бяха приети много законодателни инструменти за ускоряване процеса на реформи в страната. Това има и непряк ефект върху румънската кандидатура за НАТО. Имаме и законодателство, пряко свързано с присъединяването на Румъния в Северноатлантическия съюз и осигуряване на съвместимост между вътрешното и международното законодателство.

Съвместимостта на законодателството на Румъния с НАТО е разработено от наши правни експерти. Един доклад за напредък в тази област беше направен през 2002 г. Няма конституционни или други правни пречки за присъединяването на Румъния към НАТО, за разполагане на румънски войски в чужбина или на чуждестранни войски в Румъния. Пребиваването на чуждестранни войски в Румъния в момента съответства на конституцията, защото имаше такава поправка през 2002 г. Ние преразглеждаме съществуващото законодателство, което евентуално би могло да бъде в конфликт с бъдещото ни членство в НАТО и в момента подготвяме изменения в него – такива промени, които се налагат. Искаме да опростим процедурите за разполагане на румънски войски в чужбина или пребиваването на чуждестранни войски на наша територия. В момента разработваме правната рамка, която съответства на конституционната реформа и на военната реформа в Румъния.

През третата фаза на нашето внимание беше защитата на класифицираната информация – това е закон, който приехме през 2002 г. В него има дефиниции и правни стандарти, които са много сходни с тези на страните – членки на НАТО.

Управление на кризи, граждански кризи – този текст беше променян няколко пъти, докато бъде приет. Последната версия трябва да бъде приета от правителството с една мониторингова система, която дава ясни правомощия на съответните власти за предотвратяване и управляване на кризи. Имаме Наредба №1 от 1999 г. за управление на извънредни ситуации, която все още е в сила – тя установява процедури за обявяване при извънредни ситуации, както и отговорностите на обществените институции и условията, при които могат да се ограничат индивидуалните права и свободи за известен период от време, а също и подготовката на територията и населението за отбрана.

Разбирателството между Румъния и НАТО в сферата на логистиката беше прието тази година. Пребиваването на войски на НАТО на територията на Румъния, както и статутът на войските на Обединените нации – такава споразумение беше прието през 2001 г. и потвърдено още веднъж през юни 2002 г.

Румъния финализира приемането от парламента на следните проектозаконови: проектозакон за управление на кризи; подготовка на националната икономика и територията за отбрана; подготовка на населението за отбрана; ратификация на меморандума за разбирателство между Румъния и НАТО в областта на логистиката.

МЕЖДУНАРОДНОПРАВНИ АСПЕКТИ НА НАТО

Проф. д-р Емил КОНСТАНТИНОВ

Практическите решения, които българските институции предстои да вземат за присъединяването и участието на България в НАТО, съдържат значително международноправно ядро. Обществените разисквания отделят обаче твърде малко внимание на международноправните измерения на НАТО. Подобно отношение е незаслужено. Международното право е изключително ценен ресурс за малка страна като България. За нея е много по-лесно и много по-ефикасно да върви напред с помощта на международното право, отколкото срещу него.

От особено важно значение за България е обстоятелството, че членуването ѝ в НАТО е в синхрон с основните и международноправните права и задължения, произтичащи от Устава на ООН и притежавани универсално действително. Този факт не само облекчава участието на страната ни в организацията на Северноатлантическия договор, но и засилва българските позиции в световната организация.

Посочвам Устава на ООН не само защото той има основополагащо значение за международноправния ред в света, но и защото неговите норми обвързват страните – членки на НАТО, и проникват дълбоко в текстовете на Северноатлантическия договор от 4 април 1949 г.

Уставът на ООН изисква в случай на противоречие

задълженията, произтичащи от него, да имат предимство пред задълженията от други международни договори – чл. 103. Освен това решенията на Съвета за сигурност са задължителни за членовете на НАТО – чл. 25 от Устава на ООН. Именно в тази международноправна рамка се вписват и създаването, и действието на НАТО, и участието на България в него.

Уставът на ООН засяга Северноатлантическия съюз в две основни отношения:

Първо, той предоставя правната основа за създаването на НАТО.

Второ, той установява първостепенната отговорност на Съвета за сигурност на ООН за международния мир и сигурност.

Уставът на ООН изрично предвижда юридическата възможност за създаване на организации, подобни на НАТО – чл. 52. Условие за това е дейността им да е съвместима с целите и принципите на ООН. Насърчава се ролята им за решаване на регионалните спорове. Освен това, където е уместно, Съветът за сигурност на ООН използва подобни регионални организации за принудителни действия под негово ръководство (чл. 53 на Устава на ООН). Уставът на ООН запазва прерогативите на Съвета за сигурност при разследването на всеки спор или всяко положение, което би могло да доведе до международни търкания или да породи спор, за да определи дали продължаването на този спор или на това положение е от естество да застраши използването на международния мир и сигурността (чл. 34 на Устава на ООН).

Съгласно чл. 51 на Устава на ООН всички членки на организацията имат право на индивидуална или колективна самоотбрана в случай на въоръжено нападение срещу членка на организацията, докато Съветът за сигурност вземе необходимите мерки за поддържането на международния мир и сигурността. Мерките, предприети от членките при упраж-

няването на това право на самоотбрана следва незабавно да бъдат съобщени на Съвета за сигурност. С нищо не трябва да се засягат правомощията и отговорността на Съвета за сигурност, съгласно устава, за предприемане във всяко време на такива действия, каквито той сметне за необходими за поддържането или възстановяването на международния мир и сигурността.

Тези основни международноправни положения намират пълно отражение в съдържанието на Северноатлантическия договор, чийто преамбюл посочва съвсем ясно още в самото начало, че Северноатлантическият съюз действа в рамките, установени от Устава на ООН. В уводните текстове членките на съюза потвърждават своята вяра в целите и принципите на Устава на ООН. В чл. 1 те поемат задължението в съответствие с Устава на ООН да уреждат всеки международен спор, в който могат да се окажат въввлечени, с мирни средства и по начин, който да не застрашава международния мир, сигурността и справедливостта, и да се въздържат в международните си отношения от заплахата със сила или употреба на сила по какъвто и да е начин, несъвместим с целите на ООН.

Чл. 5 от Договора се позовава изрично на чл. 51 от Устава на ООН, като предоставя на подписалите го държави право да предприемат действия за индивидуална или колективна самоотбрана, включително и да употребяват въоръжена сила. Този член задължава страните членки да прекратят употребата на въоръжена сила за възстановяване и поддържане на сигурността в Северноатлантическата зона в момента, в който Съветът за сигурност на ООН предприеме необходимите мерки за възстановяване и поддържане на международния мир и сигурността.

По-нататъшното позоваване на Устава на ООН се съдържа в чл. 7 от Северноатлантическия договор, който напомня на подписалите го държави за техните права и задължения, про-

изтичащи от устава, и потвърждава първостепенната отговорност на Съвета за сигурност на ООН за поддържането на мира и сигурността.

В чл. 12 на Договора е включена разпоредба, предвиждаща възможността за преразглеждането му след 10 години, ако някои от страните по него поиска това. Според разпоредбата такова преразглеждане трябва да бъде осъществено в светлината на новите развития, засягащи мира и сигурността в Северноатлантическата зона, включително създаването на универсални и регионални механизми по силата на Устава на ООН.

От 24 август 1949 г. насам, т. е. откакто Северноатлантическият договор влезе в сила, нито една от страните по него не е поискала преразглеждането му, позовавайки се на чл. 12, а поводи за това е имало премного. На всички етапи от развитието на съюза прилагането на Договора е било предмет на постоянна оценка, за да се осигури изпълнението на залегналите в него цели. Пряката връзка между Договора и Устава на ООН представлява и ще продължава да бъде един от основополагащите принципи на НАТО.

От 1949 г. до днес формалната връзка между НАТО и ООН си остава непроменена и намира израз най-вече в правната взаимовръзка между основополагащите документи на двете организации.

Готовността на пакта да оказва поддръжка за мироопазващи операции под егидата на Съвета за сигурност на ООН бе заявена официално от външните министри на НАТО през декември 1992 г. Направен бе преглед на мерките, вече предприети от страните – членки на НАТО, на индивидуална основа или в рамките на съюза и бе посочено, че той е готов да отговори положително на възможни по-нататъшни инициативи на Генералния секретар на ООН, търсещи съдействие от алианса в тази област. Впоследствие бяха предприети редица стъпки, включващи съвместни военноморски операции под ръковод-

ството на съветите на НАТО и на ЗЕС, въздушни операции на НАТО, въздушна поддръжка на силите за защита на ООН (ЮНИПРОФОР), въздушни удари за защита на създадените от ООН "зони за сигурност", както и планиране на възможни варианти за действия на ООН.

Готовността на НАТО и на неговите страни членки да поддържат ООН съдържа голям потенциал за предотвратяване на конфликтите и за възстановяване върховенството на международното право.

Присъединяването на България към НАТО отправя голямо предизвикателство и пред националното право, което трябва да се хармонизира с новите международни изисквания.

Някои от насоките за промяна на вътрешното право са следните:

– Необходимост от бързо и своевременно взимане на решения по въпросите за участието на България в операциите на НАТО.

– Уточняване компетентността на органа, който взема решение за изпращане и използване на български въоръжени сили извън страната, както и пребиваване на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея.

– Промяна в сроковете и механизмите за взимане на решения от българските органи за участие в учения с въоръжени сили, с отделни военнослужещи, техника и екипировка в операциите по поддържането на мира и други подобни мероприятия, поканата за които, естествено, изисква обикновено отговор в много кратки срокове.

– Възприемане на ясни и точни критерии за решаване на въпросите по участието на България в различни операции на НАТО както от военнополитически, така и от хуманитарен характер.

– Ратифициране на онези типови споразумения между България и НАТО, които регламентират статута на въоръже-

ните сили в различните случаи на участие в операциите на НАТО. На този етап те са само подписани и обнародвани, но не и ратифицирани, и следователно все още не са част от българското вътрешно право.

– Модернизиране на законодателната и институционалната база на класифицираната информация и на службите за сигурност.

– Изменение и допълнение на редица закони като Закона за отбраната и въоръжените сили, Закона за гражданското въздухоплаване, Закона за морските пространства, Закона за международните договори и др.

– Внимателен преглед на Концепцията за национална сигурност от 1998 г. и основаващата се върху нея Военна доктрина от 1999 г. за евентуално внасяне на необходимите допълнения с оглед на новата обстановка след 11 септември 2001 г. и положението на България като бъдещ член на НАТО и като негов съюзник в борбата срещу тероризма.

С това ще приключа, тъй като по тези въпроси ще следват изказвания на мои колеги, които ще бъдат по-подробни и детайлизирани.

КОНСТИТУЦИЯТА И МЕЖДУНАРОДНИТЕ ДОГОВОРИ

Доц. д-р Благой ВИДИН

Моят доклад представлява една малко по-тясна и по-специална част в тази рамка, която беше очертана от току-що завършилия доклад. Аз специално ще се постарая до говоря върху това какво е мястото на международните договори в нашата конституция, съответно какви проблеми могат да възникнат и, разбира се, вече са възникнали в тяхната взаимна връзка.

След няколко години, когато ще може да се напише история на българския преход, безспорно едно от най-важните отбелязани явления ще бъде, че международното право много съществено, много значително повиши своето значение за българското право. И това се отразява буквално във всички негови сфери, започвайки от гражданското, наказателното, преди всичко конституционното право.

Като цяло се приема, че нашата конституция безспорно се съгласява с това, че международното право има върховенство спрямо българското действашо право. Тази обща формула е безспорно справедлива, безспорно вярна. Тя беше установена още в първото изследване, посветено на конституцията и международните договори, което беше извършено от проф. Константинов. Но нещата, разбира се, вече са значително по-сложни. Преди всичко тази обща схема се нуждае от едно силно ограничаване.

Първо, не става дума за цялото международно право. Цялото международно право, включващо международни договори, международни обичаи и, разбира се, задължителни актове на международните организации, не е застъпено в конституцията ни. Актовете на международните организации бяха въведени едва в наскоро приетия Закон за международните договори. А всички знаете много добре, че конституцията визира пряко действие само по отношение на международни договори. Преди всичко нормите на общото международно право, разбира се, са обичайно правни и на практика те не влизат в тази категория.

Второ, става дума за международни договори, но специалистите в тази област знаят, че те съвсем не са еднородни. Понякога имаме налице международни договори, които, макар и да изпълняват всички условия, които са дадени комулативно – влизане в сила, ратификация и обнародването им, всъщност са едни междуведомствени договори. Те на практика получават ранг на договори, които ще изменят, те изменят, разбира се, текстове на закона, но едва ли това е бил замисълът на законодателя. Това е едно от разрешенията, които са възприети в нашата конституция.

По-нататък – става дума само за ратифицирани договори. Ратификацията на международните договори е изрично уредена в конституцията. За нея ще има и специален доклад малко по-късно. Но какво да правим в тези случаи, когато ратификацията се извършва на договори, които по искане на един от участниците става на закрито заседание? Дори и да имаме ратификация на договорите по този ред, трябва да има обнародване на договорите. Тук вероятно най-много са проблемите с обнародването на договорите, защото знаете, че не всички договори се обнародват. Причините са две:

Първо, има много заварени договори по режима на старата конституция, които засега не се обнародват.

Второ, има вече няколко примера на международни договори, които не постъпват за обнародване. При това положението съдилищата, разбира се, и всички органи, които трябва да прилагат международните договори, не могат да използват тези текстове.

Тук въпросът в никакъв случай не опира само до политическа воля. Това е въпрос, който в значителна степен е сложен от техническа гледна точка. Всеки международен договор съществува само на езиките, които са изрично указани в него, така че това са всъщност автентичните екземпляри. Българският превод, както и да бъде извършен, никога няма да бъде автентичен език на международния договор, а България трябва да изпълнява точно тези международни договори. Сега действащата уредба, въведена със Закона за международните договори, предвижда един ред за преводи, но този ред всъщност слива в едно реда за установяване верността на документа и реда за установяване верността на превода. Във всички случаи обаче ратификацията се извършва от законодателя на основата на един неофициален превод, който те трябва да приемат на вяра.

Но съществува и още един важен въпрос – имат ли нормативен характер международните договори? Това би могло да измести веднага центъра на дискусията, защото знаете, че всички нормативни актове в Република България се обнародват. Ако договорът е именно такъв, той трябва да подлежи на задължително обнародване. Работата е там, че акт, който ще има пряко действие и може да се прилага вместо всеки закон, не е посочен като нормативен и към него не се прилагат разпоредбите на съответните текстове, които изискват задължително обнародване.

Има и още един технически въпрос. Международният договор влиза в сила по ред условия, посочени в самия него. Разбира се, тогава, когато международният договор влезе в

сила, той е в сила за България и обвързва, но възможното му приложение, прякото приложение става след като бъде обнародван вътре в страната. По този начин се получава разкъсване във времето, което, разбира се, е потенциално и винаги поставя България в едно положение да не е в състояние да изпълни задължение поради забавяне на неговото обнародване.

Накрая бих искал да насоча вашето внимание към един технически аспект – това е въпросът за самоизпълнимите договори. Разбира се, не съществува изрично определение за самоизпълними и несамозпълними договори. Най-общата схема, най-общото определение, което съществува, е – тогава, когато един договор създава права и задължения пряко за субект на националното право, тогава вероятно имаме самоизпълним договор. Но нито един от договорите на общото международно право не е самоизпълним договор. И тъй като по-голяма част от тези договори са ратифицирани, влезли в сила и обнародвани, как биха се прилагали техните разпоредби пряко във вътрешното ни право.

Споделям тези неща, защото това са законодателни решения, напълно удачни до този момент, но предизвикващи все повече технически трудности във връзка с ускорените срокове, с които България трябва да изпълнява своите задължения главно в европейската интеграция, но особено с предстоящата ратификация на Договора на НАТО. За подчертано обстоятелствения и технически характер на част от тези актове нашата конституция очевидно не е съвсем пригодена.

Тук съществуват възможни законодателни решения, които могат да намерят място. Едно от тях може да бъде възприетото решение, което съществува в Дания, Франция, Гърция, Италия – да се въведе едно подразбиращо се за всички юристи международноправни условия: че международните договори, които налагат ограничение на суверенитета, да бъдат

в сила на основата на взаимността, т.е. при условието на взаимност да могат да се прилагат в ускорен ред и по пряк начин съответните международни задължения. Но тази, разбира се, обща идея е само един от възможните варианти, които могат да се възприемат по отношение на международните договори.

НЯКОИ ЗАКОНОДАТЕЛНИ ПРОМЕНИ В СВЕТИНАТА НА РЕШЕНИЯТА НА СЪВЕТА НА НАТО В ПРАГА

Златин ТРЪПКОВ

В началото бих желал да благодаря на организаторите – Фондация „Фридрих Еберт“ и Института за политически и правни изследвания, за поканата да участвам в днешната дискуссия. Остават по-малко от 15 месеца, през които България следва да извърши значителна работа във всички области на своята адаптация към стандартите на НАТО. По-малко от година и половина, в която трябва да се приемат законодателство и поднормативни актове, гарантиращи достойното ни участие като надежден съюзник на алианса.

Присъединявам се към оценките за историческия характер на срещата на НАТО в Прага и решението за покана към Република България за член на пакта. Съгласен съм също, че следващите месеци са изключително важни от гледна точка на съгласуването и ратификацията на споразумението за приемане на страната в НАТО. България трябва да продължи и ускорената военна реформа, реформите в икономическата и социалната област, на съдебната и административната система, да активизира борбата срещу корупцията и престъпността, да предприеме ефективни мерки за интегриране на малцинствата, да постави на здрави нормативни основи специалните служби и т. н.

Вероятно другите лектори и участници в дискусиата ще очертаят основните направления на тези реформи и стъпките, които следва да бъдат предприети в правен план. Бих желал да обърна специално внимание на един очевиден, но много важен факт: изискванията за членство в НАТО и в Европейския съюз в някои области се припокриват почти напълно. Това означава, че при приемане и прилагане на съответното законодателство и административни мерки в тези области следва да отчитаме не само практиката в НАТО, но и европейското право. И тук възниква въпрос, който вероятно е преждевременен и може би теоретичен на този етап, но който заслужава допълнително изследване: Европейският конвент обсъжда проект за Европейска конституция, която се очаква да установи единен Европейски съюз със своя правосубектност. Към датата на пълноправното членство на България в НАТО този проект ще бъде в напреднал стадий. **Необходимо ли е и как положениата от бъдещата Европейска конституция ще бъдат инкорпорирани в българската при присъединяването ни към Европейския съюз? Как те ще се съотнасят към евентуални промени в нашия основен закон във връзка с членството в НАТО?**

Маркирам този въпрос, тъй като няма да се учудя, ако в продължение на две-три години се наложи да променяме няколко пъти българската конституция – нещо, което аз лично смятам, че не трябва да се допуска. Поради това специално подчертах връзката между изискванията, поставени към нас за пълноправно членство в НАТО и ЕС, както и факта на обсъждане на Европейската конституция.

Но да се върна към темата. Бих желал да обърна вниманието на уважаемата аудитория върху решенията на Северноатлантическия съвет, които покрай еуфорията от получаването на поканата за членство като че ли останаха някак си „в сянка“. А това са решения, които имат важно значение за разви-

тието на алианса през следващите години, решения, които ще бъдат в основата на нашата по-нататъшна дейност за адаптиране към европейските и евроатлантическите стандарти, включително и в правната област. Това са решения, поставящи високи стандарти пред нас и допълнително усложняващи нашата подготовка за пълноправно членство. Става дума за решенията за създаване на сили за бързо реагиране до 2006 г., за реорганизиране на командната структура на НАТО, за увеличаване на възможностите на алианса да посреща новите асиметрични предизвикателства.

Ще се спра по-детайлно на три от решенията на алианса в Прага:

1. НАТО посочи тероризма като най-голяма заплаха за алианса, за населението и суверенитета на съюзниците. В декларацията на 19-те се подчертава, че НАТО ще се бори срещу тероризма във всички негови форми толкова дълго, колкото е необходимо. Впрочем събитията в САЩ, на остров Бали, атентатът срещу френския танкер около Йемен, вземането на заложници в Москва доказват необходимостта от глобални действия срещу тази заплаха. Неотдавнашният терористичен акт в Кения бе поредно доказателство, че няма държава, която да е „имунизирана“ срещу тероризма. България е част от глобалната коалиция срещу тероризма и доказва на практика чрез коркретни действия решимостта си да даде отпор на тази заплаха. Във вътрешен план въведохме мерки по изпълнение на резолюция 1373 на СС на ООН и представихме в срок съответен доклад в ООН. Нашата страна ратифицира всичките 12 международноправни инструмента за борба с тероризма, включително ключовите – Международната конвенция за борба срещу финансирането на тероризма (януари 2002 г.) и Международната конвенция за борба с бомбения тероризъм (декември 2001 г.). Започна обсъждането на закона за мерките срещу финансирането на тероризма, който бе приет на първо

четене от Народното събрание. Този закон следва да бъде окончателно приет заедно с необходимия инструментариум във възможно най-кратък срок. Искам да обърна внимание и на приетия от Евроатлантическия съвет за партньорство План за действие срещу тероризма. Той оформя нови стандарти пред партньорите, включително и пред България, като посочва конкретни мерки в следните по-важни области – планиране на отбраната и въоръжените сили; преодоляване на последиците от терористични атаки, включително гражданско планиране за извънредни ситуации; съвместни действия в областта на противовъздушната отбрана и управлението на въздушното движение; сътрудничество в областта на въоръженията; по-ефективни действия по контрола и сигурността на границите; осуетяване на финансирането на терористичната дейност и много други. Мисля, че всяко едно предложение в Плана за действие срещу тероризма следва да намери в най-скоро време адекватно отражение в законодателството и практиката на Република България.

2. Втората заплаха за демократичния свят според НАТО е разпространението на оръжия за масово унищожение. Специално подчертавам тази част от декларацията на 19-те, в която се обръща внимание върху необходимостта от засилване на експортния контрол и укрепване режима на неразпространение. Тези въпроси ще оглавят вероятно дневния ред на всички наши международни контакти по време на ратификацията на поканата към България. Това може от сега да се прогнозира в светлината на случая „Терем“. Правителството въведе мерки по затягане на контрола за износ на оръжия и стоки с възможна двойна употреба. Приет беше Закон за изменение и допълнение на Закона за търговия с оръжия и стоки с възможна двойна употреба. През последните години България инициира и мерки за засилване на този контрол в регионален план. Страната ни е член на почти всички международни режими за контрол върху оръжия и мате-

риали с двойно предназначение. Въпреки това обаче в навечерието на срещата в Прага бе допуснат опит за трансфер на стоки с двойно предназначение за рискови страни. Следователно прилагането на законодателството или не е на необходимото равнище, или има „бели петна“ в самото законодателство, регулиращо експортния контрол. И при двата случая е необходимо случаят „Терем“ да бъде всестранно анализиран с цел недопускане в бъдеще на подобни нарушения на експортния режим.

3. Съюзниците от НАТО се задължават да подобрят собствените си възможности за защита от биологични, радиологични, химически и ядрени оръжия. Заедно с партньорите си алиансът ще прилага план за действие за защита на гражданското население от евентуални атаки с химическо, бактериологично или радиологично оръжие. Съветът на НАТО одобри няколко проекта в тази област. Не се съмнявам, че ръководството на Българската армия вече приема мерки в това отношение. Но искам специално да подчертая загрижеността на съюзниците за защитата на всеки отделен гражданин на техните страни от евентуални атаки, включително и ракетни. Върху този аспект следва да обърнат внимание органите на нашата Гражданска защита. Те биха могли в тясно сътрудничество със съответните институции у нас и в държавите от НАТО да анализират и предложат, ако е необходимо, промени към действащата нормативна база с оглед повишаването на възможностите за реакция в извънредни ситуации и надеждната защита на всеки един от нас, на всеки български гражданин, на всеки човек на територията на Република България от евентуални терористични актове с оръжия за масово унищожаване.

Това са само няколко шрихи, които се надявам да провокират по-нататъшни дискусии. Искам, разбира се, да направя и уговорката, че това са мои лични оценки. Те в никакъв случай не обвързват институцията, където работя.

ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА Р БЪЛГАРИЯ КЪМ НАТО И ЕС И НЕОБХОДИМИТЕ ИЗМЕНЕНИЯ В КОНСТИТУЦИЯТА ОТ 1991 Г.

Проф. д-р Евгени ТАНЧЕВ

Присъединяването на Р България към НАТО и пълноправното членство на България в Европейския съюз предполагат поставяне на Конституцията на РБ от 1991 г. в съответствие с изискванията на Вашингтонския договор и учредителните договори на Европейските общности.

Конституционноправни аспекти на членството на Р България в НАТО

За преодоляване на мнимото противоречие между чл. 84, т. 11 от Конституцията на РБългария и присъединяването към НАТО

Според чл. 84, т. 11 от Конституцията Народното събрание разрешава изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, както и пребиваването на чужди войски на територията на страната и преминаването им през нея.

В тълкувателното си решение № 7 от 3 май 1999 г. по конституционно дело № 6 от 1999 г. Конституционният съд под-

чертава, че Народното събрание е овластено да реши въпросите за пребиваване и преминаване през територията на РБ на чужди войски съгласно международен договор с политически или военен характер. Същевременно в решение № 6 от 1999 г. Конституционният съд изразява становище, че когато е налице ратифициран със закон от Народното събрание международен договор с политически или военен характер, обнародван и влязъл в сила за Република България, съдържащ клаузи за целите, реда, условията и времето за пребиваване на чужди войски на територията на страната или за преминаването им през нея, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията в изпълнение на договора.

От тези решения на Конституционния съд следва, че Народното събрание решава въпроса за чуждите войски със самата ратификация на международния договор. Според чл. 5, ал. 4 на Конституцията международните договори имат приоритет пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Следва да се отбележи, че запазването на чл. 84, т. 11 е своеобразна гаранция за сигурността на НАТО и суверенитета на България, тъй като в случаите на пребиваване или преминаване на чужди войски, които не принадлежат към отбранителните съюзи, в които България членува, включително и НАТО – Народното събрание ще дава разрешение за всеки конкретен случай. (Именно поради това отмяната на текста, която привидно е най-радикалното решение, не е за предпочитане.)

За да се изчистят и най-малките съмнения за съответствието на Договора за НАТО и Конституцията на Република България, би било целесъобразно още преди процедурата за ратификация да бъде направено искане за тълкуване на чл. 84, т. 11 от Конституцията.

Наистина Конституционният съд се е произнасял относно съдържанието на чл. 84, т. 11, но в случая с присъединяването към НАТО ще бъдат налице нови обстоятелства, защото страната ни след подписването ще е носител на договорни задължения, и Народното събрание би могло да вземе общо еднократно решение за разрешение по чл. 84, т. 11 по силата на договорните задължения на страната.

Изменение на Конституцията от 1991г., за да се осигури съответствието ѝ с НАТО

В случай че Конституционният съд се отклони от установената практика в предходните си решения, следва президентът на основата на чл. 154, ал. 1 от Конституцията да упражни правото си на инициатива за изменение на Конституцията, като в чл. 84, т. 11 бъде добавено „освен в случаите, когато Република България е сключила международни договори и изпълнява поетите задължения, предвидени в тях“.

Присъединяването на Р България към НАТО налага упорита работа за довършване на законодателните реформи. За необходимите закони и законови промени, които следва да се приемат в периода до приемането и за които президентът следва да напомня на изпълнителната власт и Народното събрание, ще говори колегата д-р Пламен Киров.

Адаптиране на Конституцията от 1991 г. към изискванията за членство в ЕС

Разпоредбите, които осигуряват адаптирането на конституциите към правото на Европейския съюз, се отнасят до:

– ограничение и частичен трансфер на държавния суверенитет;

– европейско гражданство, кръг от права, присъщи на европейските граждани, и по-специално пасивното и активно изборително право в местните избори и в изборите за Европейски парламент, мандата и имунитетите на неговите депутати;

– пряко, незабавно и универсално действие на европейското право;

– парламентарен контрол и създаване на специални парламентарни комитети по въпросите на Европейския съюз, получаване на информация за дейността на европейските институции и предстоящи актове на общностното право, по които националните парламенти изработват становища с обвързващ за правителствата си ефект, както и изискване за съгласие по отношение на предложените национални кандидати за членове на Европейската комисия, Европейския съд на първоинстанционния съд, на Сметната палата и на Управителния съвет на Европейската инвестиционна банка;

– икономическия и валутен съюз и възможността на Европейската централна банка да поеме компетенции, резервирани за националните банки;

– участие в общата външна политика и в политиката в областта на сигурността съгласно гл. V от Договора за Европейски съюз и задълженията на националната изпълнителна власт да информира парламента.

Измененията на Конституцията, които се налагат, за да се осигури съответствието ѝ с приетата в края на 2001 г. Харта за основните права на гражданите в ЕС, се отнасят до глава втора на основния закон, която урежда основните права.

Изрично прокламиране на забраната на смъртното наказание в съответствие с чл. 2 т. 2 на хартата.

Провъзгласяване на забраната на контрабандния трафик на човешки същества в съответствие с чл. 5 т. 3 на хартата.

Конституционализиране на защитата на персоналните данни в съответствие с чл. 8 на хартата.

Привеждане в съответствие на правото на убежище, предвидено в чл. 27 на Конституцията, с чл. 18 на хартата.

Увеличаване на признаците за изключване на дискриминация съобразно чл. 21 от хартата (генетични особености, език, принадлежност към национално малцинство, увреждания (инвалидност), възраст, сексуална ориентация). При това чл. 26 от хартата провъзгласява мерки за интеграция на инвалидите. Същото предвижда и Конституцията, но в много тясна сфера, а именно само по отношение на правото на труд на лица с физически или психически увреждания.

Усъвършенстване правото на ефективна съдебна защита и на справедлив процес. Формулировката на чл. 47 от хартата не познава ограничения, каквито има в чл. чл. 30 и 31 на Конституцията.

Отмяна на предвидената в чл. 22 на Конституцията забрана за чужденците да придобиват земя, доколкото е в противоречие с основния принцип на общностното право за свободното движение на хора, стоки, услуги и капитали, а също така се третира като акт на дискриминация по отношение на гражданите на Европейския съюз, които нямат българско гражданство.

Ограниченията за кандидатите за депутати и президент в Конституцията на РБългария от 1991 г., които изискват притежаване единствено на българско гражданство, също ще трябва да бъдат отменени, тъй като от момента на приемане на страната ни за пълноправен член всички българи ще придобият и гражданство на ЕС, а следователно

няма да могат да се регистрират като кандидати в изборите за народни представители и президент.

От усъвършенстване в бъдеще се нуждае системата от институционални и процедурни конституционни гаранции на основните права. Конституционните изменения следва да предвидят:

- създаване институцията на омбудсмана,
- подобряване дейността на съдебната система,
- предвиждане на правото на индивидуална жалба пред Конституционния съд,
- възможността в случаите, когато са засегнати основни права на гражданите с неконституционен закон, решението на Конституционния съд да има обратна сила,
- утвърждаване функцията на Конституционния съд да действа като гаранция за правата на малцинството чрез изменение на необходимото мнозинство за приемане на неговите решения,
- подобряване процедурата за въвеждане и отмяна на извънредното положение, както и разширяване на каталога от конституционно защитени права в съответствие с международните стандарти, а също така и със Сиракузките принципи и препоръките на Международната комисия на юристите и Групата за човешки права към ООН, конституционно провъзгласяване на принципа на пропорционалността в конституционния статус на гражданите.

В заключение – характерът на НАТО като международна организация, същността на ЕС като наддържащо образувание, както и задълженията, произтичащи от членството в тях, имат различни конституционни измерения и поставят юридически проблеми от различен порядък.

ЗАКОНОДАТЕЛНА РЕФОРМА И РАТИФИКАЦИЯ НА ДОГОВОРА ЗА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КЪМ НАТО

Д-р Пламен КИРОВ

Успешното присъединяване на Република България към НАТО налага довършване на законодателната реформа, а също така точното определяне на етапите в процедурата, която следва да се спазва от момента на получаване на поканата в Прага до приемането на страната ни.

Етапите и дейностите в процедурата по присъединяването могат да бъдат изведени от Конституцията на РБ от 1991 г., Закона за международните договори от 2001 г., както и от сравнителния анализ на практиката, следвана от централноевропейските страни, приети при последното разширяване на Северноатлантическия пакт от 1999 г.

Законодателна реформа преди ратификацията

Законодателната реформа¹, която започна от началото на мандата на 37-ото ОНС и в голяма степен обуслови получа-

¹ Поради ограничения обем на настоящото изложение не може да претендира за изчерпателност и неговото предназначение се изчерпва с поставяне на някои акценти в законодателната реформа.

ване на покана за присъединяване на Република България към НАТО, обхвана създаването на Закона за защита на класифицираната информация, Закона за контрол на външнотърговската дейност с оръжие, стоки и технологии с възможна двойна употреба, множество закони за изменение и допълнение на законодателството в тази област. Приложението им отстранява съмненията за незаконна търговия с оръжия и за ненадеждност на системата за информационна, документна, персонална и индустриална сигурност. Те са и основа на международното сътрудничество в областта на сигурността, включително превъоръжаване и навлизане в България на нови технологии.

Все още не е приет закон за управление при кризи. Концепцията бе разработена през 1999 г. от междуведомствена група, приета от Съвета по сигурността на премиера и практически приложена при кризите в Косово, Македония, при земетресенията в Турция, Гърция и пожарите в нашата страна. В 38-ото ОНС бе внесен правителствен законопроект за управление на кризи, който не бе приет на първо четене, но поради многобройни дефекти не бе приет окончателно от парламента. Бъдещата правна уредба следва да регулира изчерпателно извънредните положения и произтичащите от тях последици за управлението на страната.

Понастоящем се осъществяват успешно сътрудничество с НАТО в областта на гражданско-военното планиране в извънредни ситуации, както и много интензивно регионално взаимодействие в рамките на процеса на военно сътрудничество в Югоизточна Европа и Черноморския регион, а също и в рамките на Пакта за стабилност. Приемането на закон и изграждането на модерна национална система за управление на кризи би позволило България да стане модел за региона и да претендира в Пловдив да се създаде регионален център за управление на кризи. Наред с това законът би допълнил юридическата рамка,

създадена от Закона за отбраната и въоръжените сили и Закона за МВР, покривайки всички аспекти на рисковете за сигурността, и то в най-важната област, след 1 септември 2001 г.

Налезащо е разработването и приемането на закони, уреждащи статута и дейността на службите за сигурност. Законът за НРС и законът за НСО следва да отчетат специфичните задачи на тези служби, да гарантират политическата им неутралност, като ги поставят извън пряката зависимост от изпълнителната власт. Същевременно тези закони трябва да осигурят граждански контрол върху дейността на службите и тяхната съвместимост и взаимодействие с аналогичните структури в страните-членки на НАТО. Правната уредба следва да структурира системата за гарантиране на националната сигурност с дефиниране на ясни правомощия, информационни потоци, граждански и парламентарен контрол, както и правилата за международно взаимодействие. Тези закони ще гарантират формиране на обща оценка за рисковете със страните от НАТО и за отразяване на българския интерес.

Не на последно по значение място следва да бъдат изменени и допълнени разпоредбите на **Закона за отбраната и въоръжените сили**, с които да се оптимизира военната реформа и да бъдат дефинирани точно механизмите за провеждането ѝ.

От законодателно решение се нуждае и **модернизацията на силите за сигурност**. То трябва да очертае дългосрочните параметри на модернизацията на сектора по сигурността (армия, полиция, гражданска защита и др.) и механизмите за постигането им: снемане от експлоатация на остарялото и излишно въоръжение; модернизация на оставащото въоръжение; закупуване на ново въоръжение; участие на българската отбранителна индустрия, стратегическо партньорство с фирми от САЩ и ЕС.

Тези закони са важни и за разработване на бюджетите през следващите години, за да се осигури финансово членството на Република България в НАТО.

Необходимо е да се направи практически пробив в интегриране на съществуващите системи и доизграждане на единна информационна инфраструктура на сектора по сигурността и отбраната. Опитът по такъв един проект ще позволи да приемем **закон за развитие и използване на информационните технологии в администрацията** и да осигурим въвеждането на модела за електронно правителство (електронна администрация). След 11.09.2001 г. и с оглед присъединяването ни към НАТО, а след това и в ЕС, смятам този проект за най-важна задача, основа за борба с корупцията, повишаване на административния капацитет.

Сравнителен анализ на фазите при присъединяването на Полша, Унгария и Чехия

Присъединяването на Полша, Унгария и Чехия към НАТО има около 10 основни етапа, като процесът от получаване на поканата на заседанието в Мадрид (08-09. 07 1997 г.) до тържественото присъединяване по време на юбилейното заседание на държавните и правителствени ръководители по случай 50 годишнината от подписване на Договора за НАТО (23-25.04. 1999 г.) е продължил около 22 месеца.

По всяка вероятност срокът, който ще трябва да бъде спазен от 7-те кандидатки, получили покана, ще бъде по-кратък, като той започна да тече от 22 ноември 2002 г. и ще приключи вероятно април 2004 г., когато се очаква тържественото отбелязване на 55-годишнината от създаването на НАТО. По-краткият срок за финализирането на присъединяването предполага значително по-интензивна работа и мобилизация на усилията.



Описани, накратко етапите са следните:

1. Отпращане на покана за преговори с решение на Съвета на НАТО.

2. Генералният секретар на НАТО изпраща писма до страните кандидатки.

3. Провеждане на срещи на министрите на външните работи, които впоследствие съвместно посещават САЩ, и на министър-председателите на страните кандидатки.

4. Провеждане на срещи на експерти за уточняване на процедурите за присъединяване и подготовката на преговори.

5. Сформиране на екип за водене на преговори под ръководството на зам.-министър на външните работи и с участие на зам.-министър на отбраната, представители на Министерството на външните работи, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи, Министерството на финансите, както и представители на други министерства и специалните служби.

6. В рамките на 2-3 месеца приключват преговорите, които имат няколко кръга и постигат договореност за приключване на дейностите, свързани с присъединяването.

7. Протоколите от преговорите за присъединяване заедно с писма за намеренията се представят от Генералния секретар на НАТО и подписват от външните министри на страните членки и страните кандидатки по време на заседание на Съвета на НАТО.

8. Процедура на ратификация от парламентите на страните членки и страните кандидатки, която продължава в зависимост от конкретната конституционна уредба от 3 до 12 месеца:

- приемане на закон за ратификация на протоколите (в Унгария – единствена от страните кандидатки – ратификацията се извършва чрез референдум);

- отстраняване на евентуални противоречия с Конститу-

цията и националното законодателство (Конституционен съд, правителство, парламент).

- публикуване на ратификационните закони.

9. Президентите подписват инструмент за присъединяване на Унгария, Полша и Чехия към Северноатлантическия пакт.

10. Утвърждаване на ратифицираните от националните парламенти протоколи от Съвета на НАТО, с което страните стават пълноправни членки на пакта.

11. Депозирание на документите за присъединяване пред правителството на САЩ.

12. Тържествена церемония по присъединяването във Вашингтон на юбилейното заседание (23-25.04.1999 г.).

Особености на ратификацията на протокола за присъединяване на България към НАТО

Съгласно разпоредбите на Конституцията на РБ от 1991 г. ратификацията на протокола за присъединяване към НАТО преминава през следните етапи:

1. Подписване на присъединителния протокол от външния министър след успешно приключване на преговорите.

2. Проверка от Конституционния съд за съответствие на протокола и Договора за НАТО с Конституцията на Р България.

3. Внасяне на правителствен законопроект за ратификация на протокола за членство.

4. Приемане на ратификационен закон от Народното събрание.

5. Обнародване на ратификационния закон от президента на републиката.