



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

№ 5/К.Р.3/05
Дата 25.03.2005
42

Изх. № 10-00-5

МИНИСТЪР

*Във в.к.д. № 3/2005 г.
Дн се разглежда до в.к.д. № 3/2005 г.
25-03-2005*

ДО
Г-Н НЕДЕЛЧО БЕРОНОВ
ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

СТАНОВИЩЕ

от

Соломон Паси

Министър на външните работи

Относно: конституционно дело № 3 от 2005 г. по искането на 48 народни представители за установяване на противоконституционност на § 1, § 4 и § 5, а с това и на целия Закон за изменение и допълнение /ЗИД/ на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Р България, обн. ДВ бр. 11/2005 г.

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

Министерството на външните работи изразява становище, че искането за установяване на противоконституционност на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) е неоснователно. Изложените от вносителите аргументи не се подкрепят нито от норми на вътрешното ни законодателство, нито от фактически основания, а също така са в противоречие с принципите, установени в тълкувателните Решения на Конституционния съд, отнасящи се до режима на допускане и пребиваване на чужди войски в Република България.

Параметрите на изменението и допълнението на чл.8 и чл.72 от ЗМПВВПРБ нямат за цел и не променят принципната основа на действащия и сега общ режим по чл.8, ал.1 и 2 и чл.72, ал.3 и 4 от същия Закон. Тези изменения са съобразени с изискванията на Конституцията на Република България и се изразяват в следното:

- **създаване на конкретна хипотеза**, която да урежда режима на посещения с мирна цел на съюзническите военни или подводни военни кораби. За целта в Допълнителните разпоредби на закона се предвижда дефиниране на понятието "съюзнически кораб";
- **по-подробно изброяване на видовете мирни цели**, поради които съюзнически военни кораби посещават вътрешните морски води, откритите пристанища и рейдове – "учение, обучение, посещение на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер". В Допълнителните разпоредби на

закона се предвижда дефиниране на понятието “съюзнически задължения от мирен характер”;

- **редуциране на минималния изискуем срок** за представяне на искането за посещение. Промяната на срока - на **14 дни** преди посещението, вместо досегашните 30, респективно 45 дни, бе продиктувана от гледна точка на съществуващата практика, която показва, че за изпълнението на съюзнически задължения не е целесъобразно и е трудно изпълнимо изискване за относително дълъг срок преди посещението;

- **държавният орган, който дава разрешението**, да бъде министърът на външните работи, който ще съгласува искането за посещение с министрите на отбраната, на вътрешните работи и на транспорта и съобщенията.

В депозираното искане за установяване противоконституционността на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ) се излагат доводи за противоречие с Конституцията на правомощието на министъра на външните работи еднолично да издава разрешение за влизане на съюзнически военен или подводен военен кораб във вътрешните морски води и посещаване на откритите пристанища и рейдове, както и за преминаване по вътрешните водни пътища и посещаване на откритите пристанища и рейдове по р. Дунав от съюзнически военен кораб на крайдунавска държава, когато това се извършва с цел учение, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер. Изтъква се, че съгласуването с министрите на отбраната, вътрешните работи и транспорта и съобщенията, а също и уведомяването на Министерския съвет за издаденото разрешение нямат правна стойност.

Със ЗМПВВПРБ, за министъра на външните работи възниква задължението да съгласува исканията за влизане или преминаване на съюзнически военен кораб с други трима министри, т.е. той може да издаде разрешение само при наличието на тяхното съгласие. Съгласуването с министрите на отбраната, вътрешните работи и транспорта и съобщенията има за цел да бъдат обсъдени с компетентните държавни органи, съобразно функциите им, всички аспекти на посещението на съюзните войски. Разрешението за пребиваване или преминаване на съюзни кораби през територията на България не е от категорията волеизявления, които подлежат на съдебен контрол. Това не означава, че министърът на външните работи, респективно на отбраната, на транспорта и съобщенията и на вътрешните работи, не носят отговорност за действията и решенията си. Въпросът за отговорността на министрите е регламентиран в чл. 108, ал. 3, изр. второ от Конституцията. Съгласно чл. 107 от Конституцията, Министерският съвет отменя незаконосъобразните и неправилните актове на министрите. Следователно, контролът, упражняван от страна на Министерския съвет се свежда не само до законосъобразността на актовете на министрите, но и до тяхната целесъобразност. Гаранция за възможността да бъде упражнен контрол от страна на Министерския съвет са и разпоредбите на чл. 8, ал. 5 и чл. 72, ал. 9 от ЗМПВВПРБ, съгласно които министърът е длъжен незабавно да уведоми Министерския съвет за издадените от него разрешения.

От друга страна, чл. 83, ал. 2 от Конституцията дава възможност на Народното събрание да осъществява контрол върху министрите по реда на парламентарния контрол.

От изложеното е видно, че законодателят е предвидил механизъм за превантивен и последващ контрол за законосъобразност и целесъобразност по отношение на издаваните от министъра на външните работи разрешения.

Липсват правни аргументи в подкрепа на основното твърдение на вносителите, а именно, че министърът на външните работи не може да осъществява правомощия по даване на разрешения на съюзнически военни или подводни военни кораби да преминават и пребивават във вътрешните морски води и да посещават откритите пристанища и рейдове, когато това се извършва с мирна цел и в изпълнение на съюзнически задължения от мирен характер.

Считаме, че с предоставянето на правомощието на министъра на външните работи да дава горепосочените разрешения не се нарушават разпоредбите на Конституцията и законите на страната, в това число и конституционните правомощия на Народното събрание по чл. 84, ал. 1, т. 11 от Конституцията. Във връзка с тълкуването на тази разпоредба, в т. 2 от диспозитива на Решение № 6 от 12.VII.1994 г. по КД № 6/94 г., Конституционният съд постановява, че разрешение за пребиваване на чужди войски на територията на страната или за преминаването им през нея, когато то няма военен или военнополитически характер, **дават други държавни органи, определени със закон.** Народното събрание по силата на чл. 84, т. 11 от Конституцията има изключителната компетентност да разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, само когато то има военен или военнополитически характер.

Даденото тълкуване на Конституционния съд дава основание да се приеме, че няма конституционна пречка министърът на външните работи, в качеството му на едноличен орган на изпълнителната власт, да дава разрешения за посещения на съюзнически военни кораби, когато това се извършва с мирна цел. От гледна точка на Конституцията и вътрешното ни законодателство, смятаме, че не е необходимо разрешителният режим по чл. 8, ал.3-5 и чл.72, ал.7-9 от ЗМПВВПРБ да се отнася към сферата на изключителната компетентност на Народното събрание, респективно на Министерския съвет.

Също така, бихме искали да посочим, че съгласно Решение № 1 от 04.02.2003 г. по КД № 1 за 2003 г., Конституционният съд постановява, че войските на политически или военен съюз, на държави - членки на този съюз, или на съюзни държави по ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер, **не са чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията, ако преминаването или пребиваването им през територията на страната е свързано с изпълнение на съюзнически задължения.** Това тълкуване само по себе си подкрепя тезата за необходимостта от специална законодателна уредба на режима на посещения на съюзнически военни или военни подводни кораби, каквато всъщност бе създадена с приемането на атакувания ЗИД на ЗМПВВПРБ.

Правомощията на президента, произтичащи от Конституцията, както и качеството му на върховен главнокомандващ на Въоръжените сили и на възглавяващ Консултативния съвет за национална сигурност, по никакъв начин не са засегнати с уредената в чл. 8, ал. 3, 4 и 5, и чл. 72, ал. 7, 8 и 9 от ЗМПВВПРБ компетентност на министъра на външните работи. Министърът на външните работи като държавен орган от системата на изпълнителната власт с осъществяването на правомощията си

по ЗМПВВПРБ изпълнява поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор съюзнически задължения.

Що се отнася до съотношението между компетентността на Министерския съвет и на министъра на външните работи, въпросът е уреден на принципна основа в чл. 105-108 от Конституцията. Министерският съвет е централен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, докато министрите са органи с отраслова компетентност.

Правомощието на Министерския съвет, уредено в чл. 8, ал. 1 и 2 и чл. 72, ал. 3, 4 и 5 от ЗМПВВПРБ, да разрешава пребиваването или преминаването през откритите пристанища и рейдове и вътрешните водни пътища, се отнася до чужди /несъюзнически/ военни и подводни кораби, посещаващи Република България с мирна /невоенна/ цел. Чрез Закона за изменение и допълнение на ЗМПВВПРБ се въведе облекчен режим за пребиваващите или преминаващи през териториалните води на Република България военни кораби на съюзни държави, посещаващи страната с мирна цел в изпълнение на съюзнически задължения. Безспорен е фактът, че съюзническите войски, посещаващи Република България в изпълнение на съюзнически задължения с мирен характер следва да се третират по-благоприятно от чуждите войски, пребиваващи или преминаващи в страната с мирна цел. Тези облекчения се изразяват в съкращаване на сроковете за издаване на разрешение, както и в по-оперативна административна процедура за даване на разрешение от компетентния държавен орган. Въпросът за това кой да бъде органът, който да издава разрешението за пребиваване или преминаване на съюзните войски, посещаващи страната с мирна цел и в изпълнение на съюзнически задължения е изцяло в правомощията на Народното събрание. С приемането на оспорения закон, Народното събрание е определило компетентните държавни органи, които вземат становище при издаване на разрешението. Законодателят е разписал хипотезите, в които се прилага посочената облекчена процедура, както и редът за вземане на решения, като по този начин е регламентирал разделна компетентност на Министерския съвет и министъра на външните работи в отделните хипотези. Това разпределение не само, че не противоречи, а напротив, то е в съзвучие с конституционната уредба на изпълнителната власт – чл. 105 и чл. 108 от Конституцията.

Разрешаването на преминаването или пребиваването на чужди военни кораби, когато **това е с военна цел**, е изцяло в правомощията на Народното събрание, тъй като въпросът засяга в най-голяма степен суверенитета и националната сигурност.

Решението за пребиваването или преминаването на чужди войски, когато това се извършва с мирна /невоенна/ цел, като въпрос, който в по-малка степен засяга суверенитета и националната сигурност, е предоставен в компетенциите на Министерския съвет, като върховен орган на изпълнителната власт с обща компетентност, който съгласно чл. 105 от Конституцията осъществява вътрешната и външната политика на страната и осигурява националната сигурност.

Аналогични са били съображенията на законодателя, когато е предоставил в правомощията на Министерския съвет решаването на въпросите за преминаването и пребиваването на съюзнически въоръжени сили на територията на Република България, при изпълнение на задачи и задължения с военен/военнополитически характер, произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република

България международен договор с политически или военен характер – чл. 32, т. 5а от ЗОВСРБ; както и разрешаването пребиваването и преминаването на чужди /несъюзнически/ военни и подводни кораби, посещаващи Република България с мирна /невоенна/ цел – чл. 8, ал. 1 и 2 и чл. 72 ал. 3, 4 и 5 от ЗМПВВПРБ.

Що се отнася до уредената в чл. 8, ал. 3 и чл. 72, ал. 7 от ЗМПВВПРБ хипотеза на посещение на съюзнически кораб с мирна /невоенна/ цел, когато това става в изпълнение на съюзнически задължения, като въпрос, който в най-малка степен засяга суверенитета и националната сигурност /още повече, че тези задължения произтичат от ратифициран и влязъл в сила международен договор/, напълно в духа на логиката, възприета от законодателя, е този въпрос да бъде решаван от органа на изпълнителната власт, в чиято отраслова компетентност се включва изпълнението на задължения, произтичащи от международни договори. Именно министърът на външните работи координира и участва в подготовката, сключването и изпълнението на международни договори.

Причината за приемането на измененията и допълненията на чл.8 и чл.72 от ЗМПВВПРБ се породи от необходимостта от създаване на ефективен и оперативен, съответстващ на системата на други държави, механизъм за изпълняване на международноправните задължения на нашата страна, които се съдържат в системата от международни договори, действащи между държавите - членки на НАТО. Като важна част от този механизъм следва да се разглежда създаването на облекчена процедура по даване на разрешения на съюзнически военни или подводни военни кораби да преминават и пребивават във вътрешните морски води и да посещават откритите пристанища и рейдове, когато това се извършва с мирна цел и в изпълнение на съюзнически задължения от мирен характер.

Опасенията на вносителите на искането относно накърняване на суверенитета и националната сигурност са неоснователни. Изрично в законовия текст е посочено, че разрешението за пребиваване/преминаване се дава на съюзни войски, когато посещението се извършва в изпълнение на съюзнически задължения и е с мирна цел. Хипотезата, посочена в искането като пример, при която съюзен кораб би могъл да предприеме военни действия срещу трета държава от българска територия, излиза извън приложното поле на чл. 8 от ЗМПВВПРБ, тъй като в този случай посещението на кораба няма за цел изпълнението на задачи от мирен (невоенен) характер. При условие, че подобно посещение е в изпълнение на съюзнически задължения, приложим би бил чл. 32, т. 5а от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ), а компетентен да даде разрешение за преминаване или пребиваване - Министерският съвет. Министърът на външните работи има правомощия да издава разрешение единствено и само, когато посещението е с невоенна цел.

Що се отнася до твърдението на вносителите, че съществува противоречие между разпоредбите на чл. 32, т.5 и т.5а от Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България и чл.8, ал.3-5 и чл.72, ал.7-9 от ЗМПВВПРБ бихме искали да посочим, че липсва основание за подобно заключение, тъй като двата закона следва да се отнасят като общ към специален. Действащият, преди приемането на ЗИД, разрешителен режим за посещения на чуждестранни военни кораби или подводни кораби с мирна цел, регламентиран в чл.8 и чл.72 от ЗМПВВП, се прилагаше отделно и независимо от хипотезата на **чл.32, т.5а от ЗОВСРБ**, независимо, че двата режима се осъществяваха от един и същ орган. Това съотношение е валидно и за

новоприетият режим на посещение на съюзнически военни кораби при провеждане на учения, обучения и други мероприятия от мирен характер. С новите предложения, включени в ЗИД съвсем не се създава прецедент в законодателната уредба на режима на посещения на военни кораби, а само се допълва вече съществуващата, предвид необходимостта от различно третиране на съюзническите военни кораби. От гледна точка на практиката, не са констатирани противоречия в прилагането на разрешителните режими, установени в двата закона.

Облекченият режим, предвиден в ЗМПВВПРБ за съюзническите кораби, визира една тясна хипотеза, която се явява специална по отношение на общата формулировка на чл. 32, т. 5 от ЗОВСРБ. ЗОВСРБ предвижда Министерския съвет да издава разрешение за пребиваване или преминаване на чужди войски, когато посещението е с мирен /невоенен/ характер, освен ако в закон не е предвидено друго. Изменението на ЗМПВВПРБ е особен закон, който въвежда специален режим за пребиваващите или преминаващите през територията на България с мирна цел съюзнически войски, когато това се извършва в изпълнение на съюзнически задължения. Особено важно е да се подчертае, че понятието "чужди войски" не включва в себе си понятието "съюзни войски". Изрично в диспозитива на Решение № 1/2003г. Конституционният съд е приел, че войските на политически или военен съюз, на държави - членки на този съюз, или на съюзни държави по ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер не са чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията, ако преминаването или пребиваването им през територията на страната е свързано с изпълнение на съюзнически задължения.

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

С оглед на гореизложеното молим, да отхвърлите искането на 48 народни представители от 39-то Народно събрание за установяване на противоконституционност на § 1, § 4 и § 5, а с това и на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, като неоснователно.

София, 25 март 2005 г.

МИНИСТЪР:

