

49

ТРИДЕСЕТ И ДЕВЕТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ТРАНСПОРТ И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИИ

СТАНОВИЩЕ

НАРОДНО СЪБРАНИЕ		
Вх.№	553-19-14	
Дата	25 / 03	2005 г.

9⁵⁸

Относно: Определение на Конституционния съд от 10. 03. 2005 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело №3/2005 г. 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 (обн. ДВ, бр.11/2005 г.), образувано по искане на група народни представители от 39-то Народно събрание.

На заседание на Комисията по транспорт и телекомуникации, проведено на 24. 03. 2005 г. беше разгледано и обсъдено Определение на Конституционния съд от 10. 03. 2005 г., с което Народното събрание е конституирано като страна по конституционно дело №3/2005 г. 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 (обн. ДВ, бр.11/2005 г.), образувано по искане на група народни представители от 39-то Народно събрание.

Във връзка с постъпило искане от 48 народни представители от XXXIX Народно събрание за обявяване на противоконституционност на § 1, § 4 и § 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 11 от 2005 г.), а с това и на целия Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 11 от 2005 г.) и образуваното от Конституционния съд на Република България конституционно дело № 3 от 2005 г., Комисията по транспорт и телекомуникации изразява следното становище:

Посочените текстове предвиждат съюзнически военен или подводен кораб да може да влезе във вътрешните морски води и да посети откритите пристанища и рейдовете, а съюзнически военен кораб на крайдунавски страни – български пристанища и рейдовете по река Дунав, с разрешение на министъра на външните работи, когато това се извършва с цел, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер, като се дава легално определение на “съюзнически кораб”.

Според народните представители § 1, § 4 и § 5, а с това и целия Закон за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн., ДВ, бр. 11 от 2005 г.)

противоречи на принципите на Конституцията на Република България, както и на чл. 1, ал. 1, чл. 4, чл. 84, т. 11, чл. 100 и чл. 105 от Конституцията на Република България. Едновременно с това обаче, народните представители отбелязват, че са им известни тълкувателните решения на Конституционния съд на Република България по разпоредбите на чл. 84, т. 11 и чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България (КС се е произнесъл, като е тълкувал тези разпоредби по к. д. № 6 от 1994 г. – за текста на чл. 84, т. 11 и к. д. № 1 от 2003 г. – за текста на чл. 84, т. 11 и чл. 85, ал. 1, т. 1).

I. В подкрепа на изразеното по-долу становище за неоснователност на твърденията на народните представители, преди всичко е необходимо да са имат предвид следните решения на Конституционния съд и даденото с тях тълкуване на съответните разпоредби, които по безспорен начин правят неоснователни твърденията за противоконституционност:

1. С Решение № 6 от 1994 г. по к. д. № 6 от 1994 г. Конституционният съд на Република България дава тълкуване на чл. 84, т. 11 от Конституцията на Република България и на понятията, употребени в конституционната норма, както следва:

“1. Понятието “чужди войски” по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията включва личния състав на всяка организирана военна единица или група от който и да е род и вид войска на чужда държава или международна организация заедно с бойната ѝ техника и военното ѝ имущество.

2. 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, когато то има военен или военнополитически характер.

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.

3. “Територията на страната” по чл. 84, т. 11 от Конституцията е територията, върху която Република България упражнява своя суверенитет.

4. “Пребиваването” на чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията означава оставането им на територията на страната за определено време и при определени условия.

5. “Преминаването” на чужди войски по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията означава транзитният им преход през територията на страната при определени условия и без оставане върху нея.”

В мотивите на същото решение е изяснено, че:

а) “ ... изключителната компетентност се определя от необходимостта да се гарантират същите интереси и ценности, които се намират в основата и на разпоредбата на чл. 84, т. 11. Поради това и правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 11, адекватно изтълкувано, може да се отнася само до пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато то има военен характер. Относно останалите случаи на

пребиваване (преминаване) на чужди войски **ще важи съответната законова уредба.**"

б) "Военият характер" (заедно с възможните му политически аспекти) на пребиваването на чуждите войски на територията на страната или на преминаването им през нея зависи преди всичко от целите (военни, немирни), които се стремят да постигнат войските, но то зависи още и от мотивите на политическото и военното ръководство на войските, от средствата, с които те си служат за реализиране на целите и намеренията си, от дейността и поведението им при пребиваването (преминаването), от реда и организацията (военновременни), които са установени или ще се установят при пребиваването (преминаването) и др."

в) "Изясняването на термина "чужди войски" с оглед на упражняване правомощието по чл. 84, т. 11 предполага във всеки конкретен случай изясняване и на целите, преследвани от чуждите войски, които искат разрешение да пребивават на територията на страната или да преминат през нея. Тези цели могат да бъдат военни (включително бойни) или невоенни (мирни). Не е задача на Конституционния съд да определя тези понятия. Това трябва да направи по общ начин законодателят. Но като се имат предвид смисълът на посочените разпоредби и естеството на нещата чуждите войски ще искат пребиваване или преминаване на или през българска територия с невоенни (мирни) цели, когато няма да провеждат военни операции, да извършват подготвителни действия за водене на предстоящи или предполагаеми военни операции, както и когато няма да извършват действия за предотвратяване на военни действия, водени от други (на друга държава или организация) въоръжени сили. Обратно - чуждите войски ще имат военни цели в случаите, когато ще провеждат същински военни действия (тук влизат не само бойните действия, но и тяхната подготовка и осигуряването им) или ще предотвратяват такива действия. И операциите по поддържането на мира са операции с военна цел."

2. С Решение № 1 от 2003 г. по к. д. № 1 от 2003 г., Конституционният съд на Република България е направил задължително тълкуване на чл. 84, т. 11, във връзка с чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията на Република България, както следва:

"1. 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.

2. Решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията не е необходимо при изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, както и при пребиваването на съюзнически войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато това се извършва в изпълнение на съюзнически задължения по ратифициран, обнародван и влязъл в

сила за Република България международен договор с политически или военен характер по чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията.

3. Решение на Народното събрание за всеки конкретен случай при хипотезите на чл. 84, т. 11 от Конституцията не се изисква, ако в отделен закон изчерпателно са определени целите, редът и условията за изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен и политически характер, предвиждащ изпращане на български въоръжени сили извън страната, както и преминаване и пребиваване на съюзнически войски на територията ѝ."

В мотивите на същото решение Конституционният съд е изяснил, че:

а) "В изпълнение на съюзнически задължения, произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер, е възможно преминаването или пребиваването на територията на България на войски на военен или политически съюз, на държава - членка на такъв съюз, или на съюзна държава. Спазването на международните договори изключва заплахата тези войски да нарушат или застрашат конституционните ценности, защитавани чрез разрешението за преминаването им, давано от Народното събрание, а именно суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната."

б) "Освен това преминаващите войски не могат да се считат за "чужди войски" по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията и защото не съдържат характеристиките за "чужди войски", определени в Тълкувателно решение № 6 от 1994 г. по конституционно дело № 6 от 1994 г. на Конституционния съд."

в) "Най-общо казано Конституцията предвижда разрешителния режим по чл. 84, т. 11 да се прилага, ако въпросът не е уреден с международен договор по чл. 85, ал. 1, т. 1, ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България."

г) "В третия поставен в искането въпрос става дума за закон, с който изчерпателно са определени целите, редът и условията за изпълнение от българска страна на задължения, поети с ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор с военен и политически характер, предвиждащ преминаване и пребиваване на войски на територията на страната и изпращане на български въоръжени сили извън нея."

В този случай следва да се приеме, че разрешение от Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията не е необходимо. Защото международният договор урежда основно съюзническите задължения, а в закона само се детайлизира уредбата във връзка с изпълнението им от българска страна и тази регламентация не трябва да противоречи на сключения от нашата страна международен договор по чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията."

II. Като се имат предвид посочените решения на Конституционния съд, твърденията на народните представители са неоснователни, като наред с това е необходимо да се има предвид и следното:

1. Според народните представителни нормите на Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (ЗМПВВПРБ), които оправомощават министъра на външните работи да дава разрешението за влизане и посещаване на съюзнически военен или подводен кораб в откритите пристанища и рейдовете, както и българските дунавски пристанища и рейдовете по река Дунав противоречат на чл. 1 от Конституцията, според който България е Република с парламентарно управление.

Не споделяме това твърдение, тъй като Конституцията съдържа конкретно и подробно развитие на конституционното начало на чл. 1, ал. 1, като определя и изброява правомощията на Народното събрание. Сред тях е и правомощието, установено в чл. 84, т. 11 – да разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея.

Конституционният съд е дал подробно тълкуване на тази конституционна норма и в посочените по-горе решения е изяснил напълно, че когато пребиваването и преминаването на чужди войски на територията на страната няма военен или военнополитически характер, разрешение за това пребиваване или преминаване дават други държавни органи, определени със закон.

Съгласно чл. 8, ал. 3 от Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, министърът на външните работи (държавен орган, определен от ЗМПВВПРБ) дава разрешение, когато посещението се извършва с цел учение, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер. Министърът на външните работи разрешава тези действия, съгласувано с министрите на отбраната, вътрешните работи и транспорта и съобщенията и уведомява за това Министерския съвет. По този начин с новата разпоредба е дадена възможност за по-бърз и оперативен ред на даване на разрешения за влизане във вътрешните морски води, преминаване по вътрешните водни пътища и посещаване на откритите пристанища и рейдове на Черно море и по р. Дунав само на определените в закона съюзнически кораби, и то при посещение с цел учение, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер. Съкратени са и сроковете, в които това следва да бъде поискано от държавата на флага на съответния кораб, за да се осигури по-голяма оперативност от страна на Република България на съюзническите ѝ задължения. Въвеждането на този режим е продиктувано от обстоятелството, че Народното събрание е ратифицирало със закон, обнародван в “Държавен вестник”, бр. 22 от 2004 г. Северноатлантическия договор, подписан на 4 април 1949 г. С депозирането на своя документ за присъединяване Република България става пълноправен член на НАТО и от този момент за нея възникват международноправни задължения, произтичащи от международните договори, действащи между държавите-членки на НАТО. В тази връзка беше необходимо българската държава да предприеме необходимите и адекватни законодателни мерки за създаване на облекчена процедура за даване на разрешение за пребиваване на съюзнически сили на територията на Република България и в тази

връзка за по-ефективно изпълнение на съюзническите си задължения. В изпълнение на тези задължения е и изменението и допълнението на ЗМПВВПРБ, което е предмет на атакуване от групата народни представители. Законодателят е уредил изчерпателно хипотезата на пребиваване, при кумулативно посочени в закона условия, които не противоречат на Конституцията и са и в съответствие с действащото законодателство.

2. Според народните представители “Министърът на външните работи еднолично ще разрешава на чужди военни кораби, включително и подводници, да се базират на българска територия. Съгласуването с министрите на отбраната, вътрешните работи и на транспорта и съобщенията, както и уведомяването на Министерския съвет, нямат юридическа стойност, обвързваща министъра на вътрешните работи.”

Това твърдение не е аргумент за противоконституционност в няколко отношения:

а) Съгласуването с министрите, които имат пряка компетентност в тази област има юридическа стойност, обвързваща министъра на вътрешните работи, защото е условие за разрешението на министъра на външните работи. Не считаме, че за министъра на външните работи липсва юридическа обвързаност от императивните норми на закона.

б) В чл. 108, ал. 3 от Конституцията на Република България е предвидена възможността за разпределяне на общата компетентност на правителството, като централен колегиален орган на изпълнителната власт, между отделните министри съобразно определените от Народното събрание сфери на дейност и създадените министерства. В тази връзка и министърът на външните работи има точно определена компетентност в областта на външната политика и изпълнението на международните договори, включително и на съюзническите задължения. Наред с това следва да се има предвид, че министърът на външните работи издава разрешението, само когато е свързано с изпълнение на задължения по “ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен или политически характер, от който произтичат съюзнически задължения за Република България”. Това на практика означава, че Народното събрание вече е дало своята санкция за изпълнение на задълженията по международния договор, а функцията на министъра на външните работи е да извършва конкретни действия по изпълнението на международния договор.

б) Министърът на външните работи не е безконтролен в своите действия – за тези разрешения той уведомява Министерския съвет. Наред с посочените от народните представители конституционни разпоредби, не бива да се игнорира съществуването и на други конституционни текстове, които категорично не подкрепят изложените от народните представители твърдения за “безконтролност” на министъра на външните работи в неговите действия – съгласно чл. 107 от Конституцията Министерският съвет е държавен орган, компетентен да отменя неправилните актове на министрите. Министърът ще носи отговорност и в случаите,

когато е извън страната и е предоставил изпълнението на правомощията си на заместник-министър.

3. Според народните представители атакуваните разпоредби противоречат на чл. 32, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили, а това противоречие води до тяхната противоконституционност, поради неспазване на чл. 4, ал.1 от Конституцията на Република България.

Цитираното противоречие с чл. 32, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили, защото тази норма ограничава действието си до случаите, в които “в закон не е предвидено друго”. Само по себе си противоречието на правни норми не води до противоконституционност на никоя от нормите с аргумент – противоречие с принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

4. Народните представители твърдят, че се дава недопустимо широко тълкуване на понятието “съюзнически кораб”, което според тях заобикаля чл. 84, т. 11 от Конституцията и решенията на Конституционния съд.

Съгласно законовото определение, съдържащо се в § 2, т. 6 от Допълнителните разпоредби на ЗМПВВПРБ “съюзнически кораб” е “кораб, плаващ под знамето на държава, с която има ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен и политически характер, от който произтичат съюзнически задължения за Република България”.

Това определение няма за цел или резултат заобикалянето на Конституцията или решенията на Конституционния съд. За целите на ЗМПВВПРБ е използвана думата “кораб”, което не заобикаля понятието “(чужда) войска”. Така, както е посочено в т. 1 от Решение № 6 на Конституционния съд от 1994 г., понятието (чужда) войска, включва личния състав на всяка организирана военна единица, заедно с бойната ѝ техника и военното ѝ имущество”. Въпреки впечатлението, че се акцентира на техниката и имуществото е очевидно, че се отчита фактът, че става въпрос за войски (“военен кораб”). В съответствие с т. 1 и 2 от Решение № 1 на Конституционния съд от 2003 г. определението на “съюзнически кораб” изисква това да е кораб, плаващ под знамето на държава, с която има “ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен и политически характер, от който произтичат съюзнически задължения за Република България”. Тези войски (включително техника, имущество и личен състав) не са “чужди войски” по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията, след като с пребиваването им се изпълняват съюзнически задължения. Както чл. 8, ал. 3, така и чл. 72, ал. 7 предвиждат министърът на външните работи да дава разрешения “когато това се извършва с цел учение, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер”.

Определението на “съюзнически кораб” е в пълно съответствие с Конституцията и решенията на Конституционния съд и е съобразено със смисъла на конституционната норма и задължителното ѝ тълкуване, направено от Конституционния съд.

5. Посочените норми не противоречат и на чл. 105 от Конституцията, според които Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика и осигурява обществения ред и националната сигурност.

В случая ръководството на Министерския съвет се изразява в предоставената му възможност да отмени акта на разрешение като неправилен.

Аналогично – Министерският съвет осигурява обществения ред и сигурност, като контролира изпълнението на правомощията на отделни свои членове, предоставени им със закон.

6. Неоснователно е и твърдението, че атакуваните разпоредби противоречат на чл. 100 от Конституцията.

Твърдението за противоконституционността му не е правилно, тъй като нито едно от двете правомощия на президента не включва в себе си компетентността да дава разрешение за посещение на чужди войски на територията на Република България. Подобно тълкуване би довело до извода за противоречие между текстовете на чл. 84, т. 11 и чл. 100 от Конституцията на Република България.

След обсъждане на мотивите в искането на народните представители, Комисията по транспорт и телекомуникации с 10 гласа “за”, 1 глас “против” и 0 гласа “въздържали се” смята, че искането на народните представители е неоснователно и горещитираните разпоредби от Закона за изменение и допълнение на Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България (обн. ДВ, бр. 11/ 2005 г.) не противоречат на Конституцията на Република България.

ПРЕДСЕДАТЕЛ
НА КОМИСИЯТА ПО
ТРАНСПОРТ
И ТЕЛЕКОМУНИКАЦИИ;

ПРОФ. Д-Р ИОРДАН МИРЧЕВ

