

61

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 23**

София, 25 септември 1998 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Живко Сталев

Членове: Асен Манов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Неделчо Беронов

Димитър Гочев

Стефанка Стоянова

Тодор Тодоров

Георги Марков

Маргарита Златарева

при участието на секретар-протоколита Росица Топалова разгледа в закрито заседание на 17 и 25 септември 1998 г. конституционно дело № 14 /1998 г., докладвано от съдията Станислав Димитров.

Делото е образувано на 13 април 1998 г. по искане на 50 народни представители от XXXVIII Народно събрание за задължително тълкуване на чл.92, ал.1 и чл.100 от Конституцията.

С определение от 30 април 1998 г. Конституционния съд е констатирал, че предявеното на основание чл.149, ал.1, т.1 от Конституцията искане съдържа недостатъци и е дал срок на вносителите за отстраняването им. На 8 юни 1998 г. е постъпило в съда писмено уточнение, с което се изяснява, че искането има за предмет задължително тълкуване на чл.100, ал.1 и 3 от Конституцията, което се свежда до следното:

1. по чл. 100, ал. 1 – дали президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България само във военно време или и в мирно време;

2. по чл. 100, ал. 3 – дали президентът, като възглавяващ Консултативния съвет за национална сигурност /КСНС/, трябва задължително да разполага с всякаква информация, изходяща от държавни органи и институции, свързана с националната сигурност и може ли, използвайки тази информация и на основание на решение на КСНС, да изразява становища и да дава препоръки на изпълнителната, законодателната и съдебната власт при непосредствено застрашаване на националната сигурност.

Не се поддържа искането в първоначалния му вид за задължително тълкуване на чл. 92, ал. 1, както и на останалите три алинеи на чл. 100 от Конституцията.

Конституционният съд с определение от 11 юни 1998 г. е допуснал искането съобразно писменото уточнение и е конституирал като заинтересувани страни по делото Народното събрание, президента, Министерския съвет, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи, министъра на външните работи и началника на генералния щаб.

Постъпили са писмени становища от президента, Министерския съвет, министъра на отбраната, министъра на вътрешните работи и министъра на външните работи.

Във всички становища се поддържа тезата на вносителите на искането, според която разпоредбата на чл. 100, ал. 1 от Конституцията трябва да се тълкува в смисъл, че президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България както във военно, така и в мирно време.

Становището на президента на Републиката е, че разпоредбата на чл.100, ал.1 от Конституцията определя държавния глава за върховен главнокомандващ на Въоръжените сили без да ограничава упражняването на тази функция само във военно време. Това негово правомощие е част от конституционния му статус както във военно, така и в мирно време. Останалите правомощия на президента по чл.100 от Конституцията също се упражняват и във военно и в мирно време.

Министерският съвет обосновава становището си с безусловния и еднозначен начин, с който конституционната разпоредба определя президента за върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на страната, без да въвежда като изискване за възникване на това му правомощие положението на война или военно положение.

Министърът на отбраната приема текста на чл.100, ал.1 от Конституцията за безспорен, тъй като конституционният законодател не установява различни принципи на организация и дейност на държавните органи във военно време от тези, установени в мирно време.

Министърът на вътрешните работи счита въпросната конституционна разпоредба за “ясна и категорична”, тъй като “същата не се намира в колизия с други конституционни норми, което е определящо за нейното еднозначно тълкуване” – президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на страната както в мирно, така и във военно време.

Становището на министъра на външните работи, че чл.100, ал.1 от Конституцията следва да се тълкува в смисъл, че държавният глава е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България и в мирно и във военно време се мотивира с обстоятелството, че “ако законодателят е искал да ограничи тези му правомощия само за

мирно време, той изрично би изразил волята си в тази насока”.

Изразените становища на посочените заинтересувани страни за тълкуване на разпоредбата на чл. 100, ал. 3 от Конституцията не съвпада напълно с поддържаното становище в писменото уточнение на искането. А то е, че всички държавни органи и институции са задължени да предоставят на президента пълна информация, която се отнася до националната сигурност и никой по никакъв повод не може да отказва това, като на основание на решенията на ръководения от него КСНС, той може да изразява становища и да дава препоръки на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, отнасящи се до националната сигурност.

В становището на президента се поддържа, че правомощието на държавния глава по чл. 100, ал. 3 от Конституцията – възглавяващ КСНС, предвид систематичното място на текста в разпоредбите на чл.100, безусловно е свързано с конституционната му функция на върховен главнокомандващ. Отбелязва се, че “Правото на президента да разполага с информация по въпросите на националната сигурност произтича не от правомощието му да възглавява КСНС, а от цялостния му конституционноправен статус на държавен глава и върховен главнокомандващ”. По поставения в искането тълкувателен въпрос дали президентът може да дава становища и препоръки на другите органи на държавна власт при непосредствено застрашаване на националната сигурност, президентът смята, че отговора е конституционно обусловен. Тази възможност е изрично установена в правомощията на държавния глава по чл. 98, т. 2 от Конституцията да отправя обръщения към народа и Народното събрание. Тези обръщения могат да съдържат “не само становището на президента по въпросите на националната сигурност, но и неговите виждания за решаването им

под формата на препоръки към съответните органи”. Те могат да бъдат давани винаги, а не само при застрашаване на националната сигурност.

Министерският съвет счита, че доколкото групата народни представители свързват поставените в искането конкретни въпроси не с другите правомощия на президента, а с функциите му на възглавяващ КСНС, отговор на тези въпроси не може да бъде даден чрез тълкуване на чл.100, ал.3 от Конституцията, защото едно тълкуване недопустимо би заменило или допълнило законодателната уредба на статута на КСНС, предвидена в конституционния текст.

Според министъра на отбраната разпоредбата на чл.100, ал.3 от Конституцията не регламентира реда за получаване на информация от президента като възглавяващ КСНС. Такъв ред не е определен и в Закона за Консултативния съвет за национална сигурност. Тъй като такава информация е безспорно необходима при осъществяване на дейността и функциите на КСНС, министърът на отбраната счита, че информацията следва да се подготвя и осигурява от участващите в състава на съвета за всяко заседание по съответните обсъждани въпроси. По нататък в становището на министъра се поддържа, че президентът в качеството си на възглавяващ КСНС не може да изразява становища и да дава препоръки на трите власти, дори и въз основа на решение на съвета, тъй като актовете на КСНС /становища и предложения/ не пораждат правни последици. Те “биха породили правно действие единствено, ако са облечени в правна форма – чрез закон, решение на Народното събрание или подзаконов акт”. В становището не се изключва възможността президентът, но не в качеството му на възглавяващ КСНС, а на държавен глава, олицетворяващ единството на нацията, да се основава на становищата и предложенията на КСНС в своите обръщения и послания към народа и Народното събрание, без тези актове да пораждат права и задължения.

В становището на министъра на вътрешните работи се застава на позицията, че президентът има право да получава всякаква информация, свързана с националната сигурност, както и да изразява становища и дава препоръки на различни власти при непосредствено застрашаване на националната сигурност. Според министъра такава информация и в същия обем имат право да получават и висшите органи на законодателната и изпълнителната власт – председателят на Народното събрание и министър-председателят.

Министърът на външните работи поддържа становището, че държавните органи и институции би следвало да предоставят на президента информация, която му е необходима за нормално осъществяване на функциите, които Конституцията и законите му възлагат във връзка с националната сигурност на страната. Няма пречка президентът да изразява становища и да дава препоръки на законодателната, изпълнителната и съдебната власт при непосредствено застрашаване на националната сигурност, но те не могат да имат задължителен характер, освен ако в закон е предвидено друго.

Конституционният съд след като обсъди изложените съображения и доводи в искането и уточнението му, както и в представените писмени становища от заинтересуваните страни, приема следното:

Конституцията разпределя компетентностите по отношение на Въоръжените сили и сигурността на страната между президента, Народното събрание и Министерския съвет. Една част от правомощията си те могат да упражняват самостоятелно. За други конституционният законодател е предвидил предварителни или последващи актове и действия на някои от другите органи на държавна власт.

В кръга на правомощията на Народното събрание по ръководството на Въоръжените сили и националната сигурност е да разрешава изпращането и използването на българските въоръжени сили

извън страната, както и пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея /чл.84, т.11 от Конституцията/, да обявява военно или друго извънредно положение по предложение на президента или на Министерския съвет /чл.84, т.12/, да решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир /чл.84, т.10/, да ратифицира и денонсира със закон международните договори, които имат военен характер /чл.85, ал.1, т.1/. Народното събрание се произнася и по решението на президента за обявяване на война, военно или друго извънредно положение /чл.100, ал.5/.

Министерският съвет има правомощията по чл.105, ал.2 от Конституцията за осигуряване на обществения ред и националната сигурност и за общо ръководство на държавната администрация и Въоръжените сили. Тези правомощия не са конкретизирани в конституционния текст, но би следвало да се приеме, че компетентността на Министерския съвет обхваща всичко онова, което изрично не е отнесено от Конституцията в компетентността на други държавни органи.

Разпоредбите на чл.100 от Конституцията уреждат правомощията на президента по отношение на отбраната и националната сигурност на Република България. По силата на тези разпоредби президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на страната /ал.1/ и възглавяващ КСНС /ал.3/. Той има право да обявява обща или частична мобилизация по предложение на Министерския съвет /ал.4/, както и да обявява положение на война /при настъпване на определени обстоятелства/, военно или друго извънредно положение, когато Народното събрание не заседава /ал.5/. В правомощията на президента е и назначаването и освобождаването на висшия команден състав на Въоръжените сили и удостояването с висши военни звания по предложение на Министерския съвет /ал.2/.

I. По искането за задължително тълкуване на чл. 100, ал. 1 от Конституцията.

Тази разпоредба постановява, че президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на страната. Конституционният законодател е възприел принципа, по който е решен този въпрос в много чужди конституции – за върховен главнокомандващ се определя държавният глава.

Конституционната функция на президента като върховен главнокомандващ е свързана с правомощията му, които той упражнява в сферата на отбраната и националната сигурност на страната.

Разпоредбата на чл. 100, ал. 1 от Конституцията е лаконична – президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България, без да определя дали тази негова функция се отнася само за военно или само за мирно време или е постоянна и непроменяема през целия президентски мандат, независимо от това дали страната се намира в положение на война или мир.

Предметът на задължителното тълкуване на чл. 100, ал. 1 от Конституцията е именно този въпрос.

Безусловният и категоричен текст на разпоредбата и липсата на друга конституционна разпоредба, която да я допълва, отменя или изменя при настъпването на определени обстоятелства, не може да доведе до друг извод, освен до този, че президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили както във военно, така и в мирно време. Това си качество той запазва през целия президентски мандат. Ако конституционният законодател е имал намерение да ограничи правомощията на президента по чл. 100, ал. 1 от Конституцията само в рамките на военновременен или мирновременен период би създал съответна изрична разпоредба, а такава в Конституцията няма. Напротив – съществуват конституционни

разпоредби, които подкрепят извода, че президентът, упражнява правомощията си на върховен главнокомандващ и във военно и в мирно време. Не може да има никакво съмнение, че президентът именно като главнокомандващ, назначава и освобождава висшия команден състав на Въоръжените сили и удостоява с висши военни звания по предложение на Министерския съвет /чл.100, ал.2/, а също така възглавява КСНС /чл.100, ал.3/, както във военно, така и в мирно време. Не може да има съмнение, че чл.9 от Конституцията, който определя основните функции на Въоръжените сили, не поставя изпълнението на тези функции в зависимост от това дали страната се намира във военновременен или мирновременен режим. Въоръжените сили съществуват и изпълняват своите конституционни задължения по всяко време и следователно върховният главнокомандващ е техен ръководител и във военно, и в мирно време.

По изложените съображения Конституционният съд приема, че по смисъла на чл.100, ал.1 от Конституцията, президентът е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България както във военно, така и в мирно време. Тази функция е част от конституционноправният статус на президента във военно и в мирно време.

II. По искането за задължително тълкуване на чл.100, ал.3 от Конституцията.

В рамките на правомощията на президента по отношение на отбраната и националната сигурност и като върховен главнокомандващ Конституцията му възлага правото и задължението да възглавява КСНС. Статутът на този съвет според чл.100, ал.3 се определя със закон. В изпълнение на конституционната разпоредба е приет Закон за консултативен съвет за национална сигурност /ДВ, бр. 13 от 11

февруари 1994 г./ Той определя КСНС като съвещателен орган по въпросите на националната сигурност, който изготвя становища и предложения /чл. 4/.

Първият въпрос, който поставят вносителите на искането във връзка със задължителното тълкуване на разпоредбата на чл. 100, ал. 3 от Конституцията е дали президентът, като възглавяващ КСНС, трябва задължително да разполага с всякаква информация, изходяща от държавни органи и институции, свързана с националната сигурност.

Разпоредбата на чл. 100, ал. 3 от Конституцията не съдържа правила за реда и начина, по който президентът, като възглавяващ КСНС, може да получава информация. Необходимостта от такава информация обаче е безспорна, защото без нея президентът не би могъл да осъществява възложените му от Конституцията функции. Необходимата информация би могла да бъде доставяна както от членовете на съвета /съобразно оглавяваните от тях ведомства/, така и осигурявана от президента, който като държавен глава и върховен главнокомандващ може да изисква всякаква информация от всички държавни органи и други лица /напр. предприятия на военнопromишления комплекс, на енергетиката и т.н./.

Президентът, като държавен глава, олицетворяващ единството на нацията, трябва да бъде всестранно информиран по всички проблеми във връзка с възложените му конституционни функции, включително и по отношение на отбраната и националната сигурност на страната, в която сфера Конституцията също му възлага правомощия.

Вторият въпрос, поставен в искането за задължително тълкуване на чл. 100, ал. 3 от Конституцията е дали президентът по силата на този текст, използвайки събраната информация и на основание на решението на КСНС, може да изразява становища и да дава препоръки на

законодателната, изпълнителната и съдебната власт по повод непосредствено застрашаване на националната сигурност.

Тази конституционна разпоредба не оправомощава изрично президента, в качеството му на възглавяващ КСНС и на основание на събраната информация и актовете на съвета да изразява становища и да дава препоръки на други държавни органи и институции по повод на непосредствено застрашаване на националната сигурност. Това обаче не означава, че президентът е лишен от тази възможност. Изводът произтича от смисловото съдържание на разпоредбата и от вложената в нея цел от конституционния законодател със създаването на КСНС и предоставеното на президента правомощие да го оглавява. Това следва и от разпоредбите на чл. 98, т. 2 и чл. 102, ал. 1 от Конституцията, според които президентът в изпълнение на своите правомощия издава укази и отправя обръщения и послания. Държавният глава сам решава, кога и как да изрази своите становища по тези въпроси, както и да отправи препоръките си към съответните държавни органи за решаването им. Няма конституционна пречка в някои случаи те да бъдат основани на изготвени от КСНС становища и предложения. Президентът не е обвързан от условието да изразява становища и да дава препоръки, както и да издава укази по въпроси на националната сигурност само по повод на непосредственото ѝ застрашаване. Това той може да прави винаги, когато прецени, че е необходимо.

Конституционният съд достига до тези изводи при тълкуването на разпоредбата на чл. 100, ал. 3 от Конституцията като следва своята постоянна практика да разкрива действителното съдържание на тълкуваната разпоредба чрез анализ на смисъла и целта ѝ, и чрез съпоставянето ѝ с други конституционни разпоредби.

По изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

1. Президентът, по смисъла на чл. 100, ал. 1 от Конституцията, е върховен главнокомандващ на Въоръжените сили на Република България, както във военно, така и в мирно време.

2. В качеството си на държавен глава, олицетворяващ единството на нацията, върховен главнокомандващ и възглавяващ въз основа на чл. 100, ал. 3 от Конституцията Консултативния съвет за национална сигурност, президентът има право да изисква от всички държавни органи и други лица пълна информация, свързана с отбраната и националната сигурност на страната.

Президентът може да изразява становища и да отправя препоръки към всички държавни органи, както и да издава укази в изпълнение на конституционните си функции, включително в изпълнение на възложените му от Конституцията правомощия по отношение на отбраната и националната сигурност на страната винаги, а не само при непосредственото им застрашаване.

Председател:

Живко Сталев

Членове:

Асен Манов

Стефанка Стоянова

Цанко Хаджистойчев

Тодор Тодоров

Станислав Димитров

Георги Марков

Неделчо Беронов

Маргарита Златарева

Димитър Гочев