

**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**
МИНИСТЕРСТВО НА ТРАНСПОРТА И СЪОБЩЕНИЯТА

»Дякон Игнатий» № 9, София 1000
тел.: (+359 2) 940 9771
факс: (+359 2) 988 5094

mail@mtc.government.bg
www.mtc.government.bg

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

| | |
|---|---------------|
| Министерство на транспорта и съобщенията | |
| София 1000 ул. Дякон Игнатий №9, тел. 9409603 9409568 | |
| Рег. № 09-0022 | дата 25.03.05 |

Относно: искане за обявяване на противоконституционност на разпоредби 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.),

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 10 март 2005 г. Министерството на транспорта и съобщенията е конституирано като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 от 2005 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX Народно събрание.

Народните представители твърдят, че са противоконституционни разпоредбите на § 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.). Според народните представители посочените разпоредби противоречали на принципите на Конституцията на Република България, било налице противоречие с чл. 1, ал. 1, чл. 4, чл. 84, т. 11, чл. 100 и чл. 105 от Конституцията на Република България. Независимо от посочените по-горе твърдения народните представители признават, 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).

Според народните представители били противоконституционни следните изменения и допълнения в Закона за морските пространства, вътрешните водни пътища и пристанищата на Република България, обнародвани в “Държавен вестник”, бр. 11 от 2005 г., които предвиждат правомощията на министъра на външните работи да разрешава:

а) влизането на съюзнически военен или подводен военен кораб във вътрешните морски води и посещаването на откритите пристанища и рейдове, когато това се извършва с цел учение, обучение, посещение на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер;

б) преминаването по вътрешните водни пътища и посещаването 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.

Твърди се, освен това, че са противоконституционни и определенията на понятията “съюзнически кораб” и “съюзнически задължения от мирен характер”.

I. За преценка на основателност на твърденията на народните представители, е необходимо да са имат предвид следните решения на Конституционния съд и даденото с тях тълкуване на съответните разпоредби. С цитираните решения Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе по повод на други конституционни дела по изложените в искането на народните представители твърдения, както следва:

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 Конституционният съд е изяснил, 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 разрешителното правомощие 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 преминават 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 разрешителният 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. Наред с посоченото, твърденията на народните представители се явяват неоснователни и поради 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 противоречали на чл. 1 от Конституцията, според който България е република с парламентарно управление.

Това твърдение е неоснователно и невярно, 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 външните работи.”

Твърдението е неоснователно, защото:

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

б) В чл. 108, ал. 3 от Конституцията на Република България е уредена 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. 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 имало възможността да се запознае и да ратифицира в предвидената от Конституцията форма – със закон съответния международен договор. Функцията на министъра на външните работи е да извършва конкретни действия по изпълнението на международния договор.

в) Министърът на външните работи не е безконтролен в своите действия – за дадените 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 овластил заместник-министър с изпълнението на своите правомощия.

3. Според народните представители атакуваните разпоредби противоречали на чл. 32, т. 5 от Закона за отбраната и въоръжените сили, а това противоречие водело до тяхната

противоконституционност поради неспазване на чл. 4 от Конституцията (в частта на ал. 1 “Република България е правова държава”).

Твърдението за противоречие с чл. 32, т. 5 от ЗОВС е невярно, защото тази норма ограничава действието си до случаите, в които “в закон не е предвидено друго”. Дори и народните представители да приемат, че е налице противоречие между разпоредби от Закона за отбраната и въоръжените и сили и ЗМПВВПРБ, противоречието между два закона не е основание за противоконституционност на който и да е от тях.

4. Народните представители твърдят, че се давало недопустимо широко тълкуване на понятието “съюзнически кораб”, което според тях заобикаляло 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 и в съответствие със специфичния понятиен апарат на този закон, 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. Не е вярно твърдението, че атакуваните норми противоречат на чл. 105 от Конституцията, според които Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика и осигурява обществения ред и националната сигурност.

Министерският съвет е колективен орган, който ръководи и осъществява вътрешната и външната политика. Това не изключва възможността отделни членове на колективния орган да бъдат оправомощени от закон с отделни правомощия, свързани с вътрешната и външната политика. В случая ръководството на Министерския съвет се изразява във възможността му 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. Атакуваните разпоредби не противоречат на чл. 100 от Конституцията, тъй като нито едно от двете правомощия на президента на включва в себе си компетентността да дава

разрешение за посещение на чужди войски на територията на Република България. Подобно тълкуване би довело до логически извод за противоречие между текстовете на чл. 84, т. 11 и чл. 100 от Конституцията на Република България.

Предвид изложеното, моля да отхвърлите като неоснователно искането за установяване на противоконституционността на разпоредбите 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 от 2005 г.).

С уважение,

Николай Василев
Заместник министър-председател и
министър на транспорта и съобщенията

