



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №6

София, 12 юли 1994 г.

(обн. ДВ, бр. 59 от 22 юли 1994 г.)

Конституционният съд в състав:

Председател: Младен Данаилов

Членове: Милчо Костов

Цанко Хаджистойчев

Станислав Димитров

Нено Неновски

Николай Павлов

Теодор Чипев

Милена Жабинска

Любен Корнезов

Пенчо Пенев

Александър Арабаджиев

при участието на секретар-протоколчика Гергана Иванова в закрито заседание, проведено на 12 юли 1994 г., разгледа к.д. № 6 от 1994 г., докладвано от съдията Нено Неновски.

Производството е образувано по искане на Министерския съвет от 12 май 1994 г. за решаване от Конституционния съд на спор за компетентност между Народното събрание и Министерския съвет по чл. 149, ал. 1, т. 3 във връзка с чл. 84, т. 11 от Конституцията и чл. 12, буква "в" от Закона за гражданското въздухоплаване и чл. 7, ал. 1 от Закона за морските пространства на Народна република България. Министерският съвет моли да се отстрани неяснотата по отношение на органите, които са компетентни да дават разрешения за посещения на чужди военни кораби в откритите

пристанища и рейдове на Република България и за преминаване на чужди военни въздухоплавателни средства през въздушното пространство на Република България, когато се използват за невоенни цели, като във връзка с това се даде задължително тълкуване на чл. 84, т. 11 от Конституцията и изрично на понятието "чужди войски".

С определение от 19 май 1994 г. искането е допуснато за разглеждане, но не като спор за компетентност, а за тълкуване на разпоредбата на чл. 84, т. 11 от Конституцията относно пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея. В искането не се повдига спор за компетентност - не се оспорва определена компетентност на Народното събрание и не се претендира за определена компетентност.

Със същото определение са конституирани заинтересувани страни по делото Народното събрание, президентът, Министерството на външните работи, Министерството на отбраната, Министерството на вътрешните работи и Министерството на транспорта.

Писмени становища са представили Председателството на Народното събрание, Министерството на външните работи, Министерството на вътрешните работи и Министерството на транспорта.

В становището на Председателството на Народното събрание не се изказва мнение по предмета на тълкуването. Изтъква се значението, което ще има тълкуването на конституционната разпоредба. В становището на Министерството на външните работи се приема, че Законът за гражданското въздухоплаване (ЗГВ) от 1972 г. (обн., ДВ, бр. 94 от 1972 г.; изм. и доп., бр. 30 от 1990 г.) и Законът за морските пространства на Народна република България (ЗМП) от 1987 г. (ДВ, бр. 55 от 1987 г.) не противоречат на Конституцията на Република България и не са отменени по силата на нейното непосредствено действие (чл. 5, ал.2). Набелязват се някои елементи на понятието "чужди войски", изказва се мнение, че преминаването и пребиваването на чужд военен самолет или кораб с

невоенна цел трябва да се разрешава от изпълнителната власт. В становището си Министерството на вътрешните работи не засяга предмета на тълкуването. Заявява се - без обосновка, че разпоредбите на ЗГВ и ЗМП, които оправомощават Министерския съвет да дава разрешения за пребиваване или преминаване на чужди войски, по силата на чл. 5, ал. 2 във връзка с § 3, ал. 1 от Конституцията не се прилагат. Министерството на транспорта в становището си смята, че няма нужда от промяна в законодателството, уреждащо процедурата за разрешаване на посещения на чужди военни кораби. Отбелязва се, че липсва регламентация на реда за разрешаване на полети на чужди военни въздухоплавателни средства, използвани за военни цели.

При разглеждането на делото съдът взе предвид стенограма от заседанието на Великото народно събрание от 19 юни 1991 г. във връзка с обсъждането на предмета на чл. 84, т. 11 в проекта за Конституция; Решение № 149 на Министерския съвет от 14 април 1994 г., с което се предлага на Народното събрание да разреши еднократно транзитно преминаване през територията на Република България на имущество и техника на ООН за превантивната операция на ЮНПРОФОР в Република Македония, както и мотивите на Министерския съвет към проекта за решение; стенограми от заседанията на 36-о Народно събрание от 14 и 15 април 1994 г., на които е обсъждано предложението до Народното събрание, направено от Министерския съвет с Решение № 149 от 14 април 1994 г.; Решение на Министерския съвет № 206 от 31 май 1994 г., с което се предлага на Народното събрание да приеме процедура за даване на разрешение за посещение или транзитно преминаване на военни въздухоплавателни средства и кораби на чужди държави през територията на Република България заедно с проект на Министерския съвет за решение от Народното събрание и мотиви към него; протокол от заседание на Комисията по национална сигурност при 36-о Народно събрание от 9 юни 1994 г., на което

е обсъждано Решение на Министерския съвет № 206 от 31 май 1994 г. и свързаните с него документи.

За да се произнесе, съдът взе предвид следното.

I

Става дума за тълкуване на конституционна разпоредба, закрепваща определено правомощие на Народното събрание. За разбирането на нейния най-общ смисъл е необходимо да се имат предвид ценностите, които стоят в основата и и които тя в последна сметка защитава. Това са висшите ценности на суверенитета, сигурността, независимостта и териториалната цялост на страната. Те са ценности и на Конституцията (преамбюл, абз. 4; чл. 2, ал. 2, чл. 9, чл. 35, ал. 1, чл. 158, т. 2, чл. 159, ал. 2). С тях е свързан и чл. 84, т. 11 от Конституцията.

Поради характера на тези ценности естествено е тяхното опазване да се отнася към компетентността най-напред на Народното събрание. Правомощието на Народното събрание да разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея е част от цяла група негови правомощия (обединени от общата цел за опазването на суверенитета и териториалната цялост на България), каквито са още дава разрешения за изпращането и използването на български въоръжени сили извън страната, решава въпросите за обявяване на война и за сключване на мир, обявява военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея. За това говори системното място на т. 11 на чл. 84 - тя е в единство с т. 10 и 12 на същия член. В пряка връзка с тези правомощия на Народното събрание са и правомощията му да ратифицира и денонсира със закон международните договори, които имат политически или военен характер и които предвиждат коригиране на границата на държавата (чл. 85, ал. 1, т. 1 и 3).

Следователно конституционният законодател, като е възложил на Народното събрание да дава разрешение в посочените от чл. 84, т. 11 (в тълкуваната му част) случаи, се е ръководил от мисълта, че пребиваването на чужди войски на българска територия или преминаването им през нея може да наруши или да застраши суверенитета и териториалната цялост на Република България, самото нейно съществуване. В това се състои дълбокият смисъл на разрешителния режим, предвиден от Конституцията в чл. 84, т. 11.

Конкретното съдържание на тълкуваната разпоредба се очертава с изясняването на нейните елементи чужди войски, компетентност за разрешаване, територия на страната, пребиваване, преминаване.

II

Тълкуването на чл. 84, т. 11, предложение второ от Конституцията логически трябва да започне с изясняване на понятието "чужди войски". При липсата на легално определение за него и за понятието "войска" изобщо смисълът му трябва да се разкрие с оглед на контекста, в който то е употребено. От този контекст се вижда, че конституционният законодател го схваща като синоним на "въоръжени сили" - понятие, намерило място в първото предложение на чл. 84, т. 11. От друга страна, понятието "чужди войски" е употребено в езиково-логическа опозиция на "български" въоръжени сили, от което следва, че с него се имат предвид въоръжени сили на всяка чужда държава или международна организация. При това "чуждите войски" ще включват въоръжени сили както на военното ведомство на чуждата държава, така и на всяко друго нейно ведомство, което разполага с такива.

Понятието за чужди войски и съответният термин, с които си служи Конституцията, обхващат личния състав на която и да е организирана военна единица или група (от най-малката до най-голямата) и от който и да е род и вид войска. Организационният елемент е много важен. Без него няма

войска. Той намира израз във военното командване - като особени отношения и правила - на различните му равнища или като цялостна система. В случая става дума за войски, които се намират под чуждо (не на българската държава) военно командване. Понятието за въоръжени сили или за войска предполага единство на личен състав, на жива сила, от една страна, и въоръжение, военна техника и необходимо имущество, от друга страна. Ето защо невъоръжен личен състав не е войска. Също така оръжието и военната техника без личен състав или без съответни придружители и охрана не е войска. Поради това "чуждите войски" по смисъла на чл. 84, т. 11 от Конституцията ще включват личния състав, бойната техника и военното имущество заедно с организационната връзка помежду им.

Уместно е да се отбележи, че в тълкувания текст на чл. 84, т. 11 от Конституцията се говори за чужди войски, но не и за войски на чужди държави. От това следва, че обемът на понятието "чужди войски" обхваща въоръжени сили както на дадена държава (или държави), така и на международни организации.

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.

III

Съгласно чл. 84, т. 11 от Конституцията Народното събрание разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея. С това е определен държавният орган, който може да допусне чужди войски на българска територия.

От текста на разпоредбата "разрешава" следва, че разрешителното правомощие на Народното събрание приема формата на индивидуален акт - решение (чл. 86, ал. 1 от Конституцията). Такава е и досегашната практика на Народното събрание по чл. 84, т. 11. Това е оперативна, управленска по характера си компетентност, за разлика от законодателната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 1 от Конституцията. В това отношение Конституцията на Република България се отличава от конституции на други държави, които предвиждат само законодателна уредба на разрешителния режим относно допускането на чужди военни сили на територията на страната.

Правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 11 е израз на изключителна компетентност, което се определя от голямата значимост на защитаваните интереси и ценности (т.І). Само Народното събрание е конституционно оправомощено да разрешава. Това свое правомощие то не може да отстъпва или да делегира на друг държавен орган. Същевременно е очевидно, че конституционният законодател с чл. 84, т. 11 не е искал да натовари парламента да дава разрешения за допускане на чужди войски на българска територия във всички възможни индивидуални случаи - без оглед на целите и характера на пребиваването или преминаването на чуждите

войски, без оглед на условията, при които ще се осъществи пребиваването или преминаването и пр. Подобен широк обхват на компетентността на Народното събрание не е нито целесъобразен, нито обективно възможен. Но той не съответствува и на духа и целите на конституционната разпоредба - гарантиране и защита на суверенитета и териториалната цялост на Република България.

Конституцията не съдържа изрично формулиран критерий за разграничаване на изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от компетентността на други държавни органи да разрешават влизане на чужди войски на българска територия, но тя позволява този критерий да се определи чрез тълкуване на конституционните норми.

Както беше посочено, чуждите войски, допуснати на територията на страната, могат да застрашат открито или потенциално суверенитета и, нейната сигурност, независимост и териториална цялост. От това съображение са се ръководили създателите на конституционната разпоредба. Става дума за чужди войски, които носят явно или скрито такава заплаха. Това ще е налице в случаите, в които пребиваването им на територията на Република България или преминаването им през нея има военен или военнополитически характер, преследва военни (немирни) цели, осигурено е с военни средства и т.н. Пребивавания или преминавания на чужди войски, които имат невоенен (мирен) характер, целта им е официална, хуманитарна, природозащитна и пр. не трябва да се отнасят към сферата на изключителната компетентност на Народното събрание.

Този смисъл на разпоредбата се очертава и при нейното системно тълкуване - правомощието на Народното събрание по т. 11 на чл. 84 е в нормативно и ценностно единство с правомощията му по т. 10 и 12 на същия член. Това са правомощия, свързани с въпросите за обявяване на война и сключване на мир, и с обявяване на военно или друго извънредно положение върху цялата територия на страната или върху част от нея. Тези правомощия

са от един порядък и в основата им стоят едни и същи конституционни ценности. Единството на разпоредбите би се нарушило, ако в чл. 84, т. 11 (в тълкуваната му част) се вложи смисъл, според който Народното събрание разрешава всички и всякакви пребивавания или преминавания на чужди войски.

За изясняване на конституционния текст важно значение има и разпоредбата на чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията, според която Народното събрание притежава също изключителната компетентност да ратифицира и денонсира със закон международните договори, които имат военен характер. И тук 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.

"Военният 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.

Ако възникне съмнение за характера (цели и пр.) на пребиваването или на преминаването на чуждите войски, за което се иска разрешение, Народното събрание е органът, който трябва да се произнесе окончателно.

Това се отнася особено за военните учения с участие на чужди войски на територията на страната.

Друга група въпроси, които се поставят при тълкуването на чл. 84, т. 11, предложение второ от Конституцията, се отнасят до приемането на решението въз основа на тази разпоредба и до неговото съдържание.

Беше вече отбелязано, че с правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 11 (в тълкуваната му част) се цели опазването на суверенитета и териториалната цялост на страната. Ето защо Народното събрание, когато упражнява компетентността си да разрешава, преценява обстоятелствата в тяхната съвкупност и взаимна връзка. Преценяват се както обстоятелства относно възможността чуждите войски да застрашат суверенитета и териториалната цялост, ако бъдат допуснати да се разположат на територията на Република България или да преминат през нея, така и обстоятелства относно евентуални неблагоприятни последици за тези конституционни ценности, ако не бъдат допуснати. В мотивацията на разрешението преценката на евентуалната опасност, която могат да представляват чуждите войски, логически стои на първо място, но тя не може да не обхване цялата сложност на случая и да не отговори на въпроса, дали отказът да се даде разрешение няма да навреди на страната, да я изправи дори пред опасност. Народното събрание упражнява компетентността си при цялостна преценка на интересите на страната с оглед на географското и положение, конкретната геополитическа обстановка, международните задължения на държавата и др. Точно преценените и установените държавни интереси (при съображения едновременно за конституционност, законност и целесъобразност) са ръководното начало за даване на разрешението по чл. 84, т. 11, включително и в частта, която е предмет на тълкуване по делото.

С решението се дава разрешение за точно определено пребиваване (преминаване) на точно определени чужди войски при точно определени

условия. В него се установяват изискванията, с които трябва да се съобразяват чуждите войски, мястото на разполагане, времето на оставане и др. (ако се касае за пребиваване), маршрутът, придружаването и др. (ако се касае за преминаване). В решението се определят правата и задълженията на органите на българската държава, с чиято дейност се осигурява точното спазване на разрешението. По принцип това са органи на правителствената власт, която по Конституция (чл. 105) провежда външната политика на страната, осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на Въоръжените сили.

Няма пречка с решение Народното събрание да даде разрешение освен за еднократно пребиваване или преминаване на чужди войски и за няколко точно определени по време, място, маршрут и др. пребивавания или преминавания на точно определени чужди войски.

Разрешението се дава на чуждите войски преди те да започнат пребиваването си на територията на страната или преминаването си през нея. В противен случай то би се превърнало в одобрение.

Правомощието на Народното събрание да разрешава пребиваване или преминаване включва и възможността Народното събрание да оттегли дадено вече разрешение, ако това се наложи от обстоятелствата. Тогава пребиваването или преминаването трябва да се преустанови.

IV

Тълкуването на останалите съставки на текста на чл. 84, т. 11, предложение второ от Конституцията повдига по-малко въпроси. Разрешителният режим, който предвижда тази разпоредба, се отнася до територията на българската държава. Опазването на териториалната цялост на страната е конституционна повеля, тъй като територията е материалната база на държавата, без която тя не може да съществува. "Територията на

страната" по чл. 84, т. 11 означава държавната територия на Република България, т.е. онази част от земното пространство, върху която се разпростира суверенитетът на българската държава. Разрешителната компетентност на Народното събрание, която се отнася до пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, е израз именно на този суверенитет.

Държавната територия има различни части - сухопътна, водна, въздушна, подземна, както и приравнени към държавната територия обекти. Ясно е, че тълкуваният текст на чл. 84, т. 11 се отнася до тези части от територията, на които е обективно възможно чужди войски да пребивават или през които те да преминават. Най-напред това е сухопътната част от държавната територия - материкова и островна. Що се отнася до водната част от нея, това са вътрешните национални (неморски) води и вътрешните морски води. Териториалното море е безспорно част от българската държавна територия, но за него съществува право на мирно преминаване на кораби на всички държави в съответствие с изискванията на националния закон и международното право. Въздушната част от територията на страната се състои от въздушното пространство над нейната сухопътна територия и над нейните вътрешни и териториални води. Тази част от територията също се обхваща от чл. 84, т. 11, предложение второ от Конституцията. Към държавната територия спада още подземната част от територията (недрата под сухопътната и под водната територия). Пребиваване на нея или преминаване през нея на чужди въоръжени сили на практика не е възможно по обективни, технически причини, което не изключва обаче разглеждане и преценяване на всеки конкретен случай.

Конституцията в чл. 84, т. 11, предложение второ предвижда пребиваването на българска територия или преминаването през нея на чужди войски. Пребиваването предполага по-малко или повече продължително във времето разполагане, настаняване на територията на

страната. Чуждите войски ще пребивават на територията, когато остават на нея (на една част или на няколко отделни части от нея) за определено време и с точно определена цел. Разрешение за безсрочно пребиваване се изключва. Изключва се разрешение и за пребиваване, целта на което не е известна на българската държава, респ. на Народното събрание. Преминаването предполага транзитен преход без оставане и настаняване върху територията, като се допускат само обичайно необходимите кратки попътни спирания. Целта му също трябва да бъде известна на разрешаващия орган. Ако чуждите войски използват разрешението за преминаване, за да реализират фактическо пребиваване, те ще нарушат разрешението и могат да дадат повод възникналото положение да се квалифицира като извънредно с всички последици от това (чл. 64, ал. 2 и чл. 100, ал. 5 от Конституцията).

V

Като орган на законодателната власт (чл. 62 и чл. 84, т. 1 от Конституцията) Народното събрание урежда със закон разрешителния режим относно пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато то няма военен или военнополитически характер. Със закон могат да се определят необходимите общи условия и средства, с които се осигурява изпълнението на решенията на Народното събрание по чл. 84, т. 11, определят се общите понятия и критерии на разрешителния режим (военни и невоенни цели на чуждите войски, военен и невоенен характер на пребиваването или преминаването на чуждите войски и др.). Със закон обаче не може да се нарушава изключителната компетентност на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията. Посочената законова уредба може да се съдържа в един или в няколко закона (отнасящи се например до различните видове държавна територия), отделни норми могат да се включат в закона, който има по-общ предмет (отнася се например до организацията и дейността на въоръжените сили) и т.н. Законите, с които Народното събрание ратифицира

и денонсира международни договори с политически или военен характер (чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията), също могат да съдържат разпоредби относно разглежданата материя, ако международният договор я засяга.

В искането на Министерския съвет и в становищата на някои заинтересувани страни се повдига въпросът за конституционността на ЗГВ (специално на чл. 12, буква "в") и на ЗМП (специално на чл. 7, ал. 1), с които се оправомощават органите на изпълнителната власт да разрешават посещения или транзитни преминавания на военни въздухоплавателни средства и военни кораби на чужди държави с невоенна цел. Посочват се непълноти в законодателството, които според Министерския съвет ще създадат трудности при изпълнението на международните задължения на Република България.

Конституционният съд не се занимава с конституционността, респ. приложимостта, на ЗГВ и ЗМП, защото това не е предмет на производството по това конституционно дело. В случая Конституционният съд упражнява правомощието си по чл. 149, ал.1, т.1 от Конституцията, а не по ал. 1, т. 2 на същия член. По силата на § 3, ал. 1 от преходните и заключителните разпоредби на Конституцията заварените закони се прилагат, ако не противоречат на Конституцията. От това следва, че заварените закони са в сила, освен ако органът, на който е възложено тяхното изпълнение и прилагане, не установи противоконституционността им - изцяло или на отделни техни разпоредби. Прилагащият орган носи отговорността, възложена му в тази насока от Конституцията. Що се отнася до празнотите в законодателството, те трябва да се отстранят от законодателната власт, включително и по инициатива на правителството, за което го задължава и разпоредбата на чл. 105 от Конституцията.

Като взе предвид изложеното и на основание чл. 149, ал.1, т. 1 от Конституцията, Конституционният съд

РЕШИ:

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 и техника и военното и 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.

Председател: Младен Данаилов