



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ
ОТ
Министерския съвет на Република България
ПО
конституционно дело № 3 за 2005 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 10 март 2005 г. сме конституирани като заинтересувана страна по конституционно дело № 3 за 2005 г., образувано по искане на 48 народни представители от XXXIX 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, обнародван в "Държавен вестник", бр. 11 от 2005 г. (ЗИД ЗМПВВПРБ).

Според групата народни представители оспорените разпоредби, с които се създават нови ал. 3, 4 и 5 в чл. 8, нови ал. 7, 8 и 9 в чл. 72 и нови легални дефиниции в

§ 2, т. 6 и 7 от Допълнителните разпоредби на ЗМПВВПРБ, противоречат на чл. 1, ал. 1, чл. 4, чл. 84, т. 11, чл. 100 и чл. 105 от Конституцията на Република България.

В искането на народните представители до Конституционният съд са изложени твърдения за противоконституционност, свързани с:

1. 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, посещения 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;

2. определенията на понятията "съюзнически кораб" и "съюзнически задължения от мирен характер".

1. Относно правомощията на министъра на външните работи, дадени му с оспорените разпоредби на ЗИД ЗМПВВПРБ

Преди приемането на оспорените разпоредби в чл. 8 и чл. 72 от ЗМПВВПРБ съществуваше разрешителен режим за чуждестранните военни или подводни кораби за морско плаване и чуждестранните военни кораби на крайдунавските държави за влизане във вътрешни морски води, преминаване по вътрешни водни пътища и посещаване с мирна (невоенна) цел на откритите пристанища и рейдове на Република България. Разрешението се даваше от Министерския съвет, освен ако не бе предвидено друго в споразумение между Република България и държавата на знамето на съответния кораб. Предвидени бяха и срокове за предварителното уведомяване и получаване на разрешението преди посещаването. В действащата преди изменението законова уредба не съществуваше специален ред за преминаването и пребиваването във вътрешните морски води и посещаването на откритите пристанища и рейдове от страна на военни или подводни кораби, плаващи под флаговете на страните-членки на НАТО.

С новите алинеи в чл. 8 и чл. 72 на ЗМПВВПРБ е създадена 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 посещения с цел учение, обучение, посещения на добра воля, както и в изпълнение на други съюзнически задължения от мирен характер. С

цел ускоряване и облекчаване на процедурата по издаване на разрешение оспорените разпоредби предвиждат разрешението да се дава от министъра на външните работи след предварително съгласуване с министъра на отбраната, министъра на транспорта и съобщенията и министъра на вътрешните работи. Съкратени бяха и сроковете, в които това следва да бъде поискано от държавата на знамето, за да се осигури по-голяма оперативност при изпълнението от страна на Република България на съюзническите ѝ задължения. Изменението на режима е съобразено и с чл. 30 от Конвенцията за режима на корабоплаването по р. Дунав.

В мотивите към законопроекта на Министерския съвет, а също и в становищата на Комисията по транспорт и телекомуникации и на Комисията по външна политика, отбрана и сигурност на Народното събрание се посочва, че предлаганите промени в закона са свързани с въвеждане на облекчен режим при издаване на своевременно разрешение за пребиваване във вътрешните морски води и пристанищата на съюзнически кораби, с определени мирни цели или в изпълнение на други съюзнически задължения. Въвеждането на този режим се налага 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 стана пълноправен член на НАТО и от този момент за нея възникнаха международноправни задължения, произтичащи от международните договори, действащи между държавите-членки на НАТО. Във връзка с това българската страна трябваше да предприеме адекватни законодателни мерки за създаване на облекчена процедура по даване на разрешение за пребиваване или преминаване на съюзнически сили на територията на Република България и за по-ефективно изпълнение на съюзническите си задължения.

В голямата си част тези мерки се съдържат в Закона за отбраната и въоръжените сили на Република България (ЗОВСРБ). В ЗМПВВПРБ е уредена само отделна хипотеза на влизане, преминаване и посещаване на съюзнически военни кораби и подводници на българска територия с мирна (невоенна) цел.

В ЗМПВВПРБ изрично са посочени двете кумулативни изисквания, при които за съюзническите кораби се прилагат изключенията от общия режим по ЗОВСРБ:

- корабът да има статут на съюзнически кораб по смисъла на § 2, т. 6 от Допълнителните разпоредби на закона, и
- преминаването или посещението да е свързано с учение, обучение, посещение на добра воля или с други действия в изпълнение на съюзнически задължения от мирен характер по смисъла на § 2, т. 7 от Допълнителните разпоредби на закона.

Разпоредбите на чл. 8 и чл. 72 от ЗМПВВППРБ са достатъчно ограничителни, изрично предвидени в нормативен акт от висша степен и не противоречат изрично или логически на Конституцията или на други закони.

За да обосноват твърденията си за противоконституционност на оспорените разпоредби, народните представители претендират противоречие между тези разпоредби и чл. 32, т. 5 от ЗОВСРБ. Съгласно текста от ЗОВСРБ Министерският съвет разрешава преминаването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, когато изпълняват задачи с мирен (невоенен) характер, освен ако в закон е предвидено друго. От съпоставянето на текста с оспорените разпоредби в ЗМПВВППРБ е ясно, че противоречие няма. Видно от цитираната разпоредба самият ЗОВСРБ като общ закон изрично предвижда възможността в специален закон да е предвидено друго, а оспорените разпоредби в ЗМПВВППРБ уреждат преминаването и пребиваването за изпълнение на задачи с мирен (невоенен) характер не на всички чужди войски, а само на съюзническите. Нещо повече, дори и препращането към специален закон да не бе предвидено изрично в ЗОВСРБ, в правната теория и практика е безспорно, че при наличие на общ и специален закон уредбата в специалния закон измества уредбата в общия дори и при липса на текст в такъв смисъл в него.

По същите съображения неотнормимо към твърденията в искането е и позоваването на чл. 32, т. 5а от ЗОВСРБ. Съгласно този текст Министерският съвет разрешава преминаването и пребиваването на съюзнически въоръжени сили на територията на Република България и изпращането на български въоръжени сили извън нея при изпълнение на задачи и задължения, произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с политически или военен характер. От съпоставянето на текста с оспорените разпоредби от ЗМПВВППРБ е безспорно, че те също са в отношение общ към специален закон, тъй като оспорените разпоредби регламентират преминаването на съюзнически въоръжени сили само когато това се извършва с мирна (невоенна) цел.

Според народните представители министърът на външните работи "еднолично ще разрешава на чужди военни кораби, вкл. и подводници, да се базират на българска територия", което е в противоречие с чл. 105 от Конституцията. Народните представители считат също, че:

- съгласуването с министрите на отбраната, на вътрешните работи и на транспорта и съобщенията няма юридическа стойност, обвързваща министъра на външните работи;
- разрешението на министъра на вътрешните работи не подлежи на контрол, включително и съдебен;

- министърът на външните работи обикновено е в чужбина и фактически разрешенятията ще се дават от неговите заместници.

Според чл. 105, ал. 1 и 2 от Конституцията Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите, осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Същевременно в чл. 108 от Конституцията, а и в чл. 20, ал. 1 от Закона за администрацията Министерският съвет е определен като централен колегиален орган на изпълнителната власт с обща компетентност. В чл. 108, ал. 3 от Конституцията е предвидена възможността за разпределяне на общата компетентност на правителството между отделните министри съобразно определените от Народното събрание сфери на дейност и създадените министерства. Посочено е също, че министър-председателят носи отговорност за общата политика на правителството, а отделните министри носят отговорност за своите действия. В съответствие с тези конституционни текстове министърът на външните работи има точно определена компетентност в областта на външната политика и изпълнението на международните договори, включително и на съюзническите задължения, и възложените му с оспорените разпоредби правомощия са съобразени с тази компетентност. Предвиденото задължително предварително съгласуване с министъра на транспорта и съобщенията, министъра на отбраната и министъра на вътрешните работи осигурява възможност преди произнасянето си министърът на външните работи да вземе предвид и да съобрази тяхното становище в съответствие с правомощията на всеки от тях.

Наред с това следва да се има предвид, че разрешението се издава, ако е свързано с изпълнение на задължения по "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 следва от т. 6 и 7 на § 2 от Допълнителните разпоредби на закона, в които се съдържат оспорените определения за съюзнически кораб и съюзнически задължения от мирен характер. Тези международни договори се ратифицират от Народното събрание на основание чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията и по силата на чл. 5, ал. 4 те стават част от вътрешното законодателство и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат. В процеса на обсъждане и гласуване на закона за ратификация Народното събрание има възможност да се запознае със съдържанието на договора и да прецени дали да го ратифицира или не, като вземе предвид и обстоятелствата, свързани с опазването на суверенитета, националната сигурност и териториалната цялост на Република България. След като е

ратифицирало международния договор, Народното събрание е дало своята санкция за изпълнението на задължения по него. При това положение напълно в съответствие с изпълнителната функция на министъра на външните работи като член на правителството, осъществяващ външната политика на страната, е да извършва конкретни действия по разрешаване на пребиваването на чужди военни или подводни кораби в български териториални води и пристанища в изпълнение на ратифициран от Народното събрание международен договор.

Уредбата в оспорените разпоредби на закона е съобразена с решенията на Конституционния съд във връзка с чл. 84, т. 11 и чл. 85, ал. 1, т. 1 от Конституцията. Така например с Решение № 1 от 2003 г. по конституционно дело № 1 за 2003 г. Конституционният съд се е произнесъл, че:

“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.”

Аналогична е позицията на Конституционния съд, изразена в Решение № 6 от 1994 г. по конституционно дело № 6 за 1994 г. В т. 2 от диспозитива на това решение съдът приема, че:

“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.”

В същото конституционно решение е дадено и тълкуване във връзка с чл. 84, т. 11 от Конституцията на понятията “територия на страната, пребиваване и преминаване на чужди войски”.

В такъв смисъл е и Решение № 6 на Конституционния съд от 1999 г. по конституционно дело № 5 за 1999 г. В т. 1 на диспозитива на решението се посочва, че:

“При положение, че е налице ратифициран със закон от парламента международен договор с политически или военен характер, обнародван и влязъл в сила за Република България, съдържащ посочените по-горе клаузи за пребиваване на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея, не е необходимо отделно решение на Народното събрание по чл. 84, т. 11 от Конституцията в изпълнение на договора.”

Следователно Конституционният съд се е произнесъл, че в случаите, уредени в оспорените разпоредби, не е необходимо решение на Народното събрание, а разрешение се дава от други органи, определени със закон. Въпрос на законодателна целесъобразност е определянето на конкретния орган, който ще дава разрешенията.

Освен посоченото по-горе за отговорността на министър-председателя за общата политика на правителството и на отделните министри за техните действия не бива да се забравя, че съгласно чл. 107 от Конституцията Министерският съвет има право да отменя незаконосъобразните или неправилните актове на министрите. Следователно няма основание да се твърди, че министърът на външните работи действа еднолично и безконтролно при предоставяне на разрешенията по ЗМПВВПРБ. Той ще носи отговорност и в случаите, когато е извън страната и е овластил заместник-министър с изпълнението на правомощията си.

Допълнителна гаранция в тази насока е създаденото от Народното събрание при второто гласуване на законопроекта задължение по чл. 8, ал. 5 и по чл. 72, ал. 9 министърът на външните работи да уведомява незабавно Министерския съвет за издадените разрешения. Това уведомяване осигурява възможност на Министерския съвет да осъществява контрол върху тяхната законосъобразност и целесъобразност.

Предложението в искането разрешенията да се дават от Министерския съвет, като незабавно се уведомява Народното събрание подкрепя, а не оборва уредбата в оспорените разпоредби от закона. Ако се възприеме доводът на народните представители, че разрешенията са безконтролни за министъра на външните работи, щом той само уведомява Министерския съвет, безконтролни биха били и разрешенията на Министерския съвет, ако той само уведомява Народното събрание.

Съответно възприемането на довода в искането, че уведомяването на Министерския съвет от министъра на външните работи за издаденото разрешение е без правно основание в Конституцията и без правно значение означава, че и уведомяването на Народното събрание от Министерския съвет за издаденото разрешение, както са предложили част от вносителите на искането при второто гласуване на законопроекта, също би било без правно основание в Конституцията и без правно значение.

Не следва да се забравя, че самата Конституция гарантира контрола на Народното събрание както върху дейността на Министерския съвет, така и върху дейността на всеки от министрите. Народното събрание има право да поиска информация от министъра на външните работи или от Министерския съвет било по пътя на парламентарния контрол, било по силата на чл. 80 от Конституцията винаги, когато прецени за необходимо, независимо дали това е изрично предвидено в закон.

Нито при обсъждането на законопроекта в Народното събрание, нито в искането на групата народни представители са представени аргументи, с които промените в ЗМПВВПП нарушават цялата компетентност на президента на Република България по чл.100 от Конституцията. Предвид на неговите конституционни правомощия той не би могъл и да е орган по изпълнение на международните договори с военен и политически характер, включително и да има компетентност по издаване на разрешения в изпълнение на тези договори.

2. Относно определенията на понятията "съюзнически кораб" и "съюзнически задължения от мирен характер".

В § 2, т. 6 и 7 от Допълнителните разпоредби на ЗМПВВПП и във връзка с измененията в чл.8 и чл.72 на ЗМПВВПП се определят понятията:

- "съюзнически кораб" като 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;

- "съюзнически задължения от мирен характер" като задължения от мирен характер, произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила за Република България международен договор с военен и политически характер.

Според народните представители даденото в закона тълкуване на понятието "съюзнически кораб" е "недопустимо широко", тъй като заобикаляло чл. 84, т. 11 от Конституцията.

В искането на народните представители до Конституционния съд в тази му част се съдържат противоречиви доводи. От една страна народните представители твърдят, че само Народното събрание по силата на чл. 84, т. 11 от Конституцията е

компетентно да разрешава пребиваването на чужди войски на територията на страната или преминаването им през нея. От друга страна те твърдят също, че издаването на разрешения по ЗМПВВП е от компетентността на Министерския съвет.

Не споделяме твърдението на групата народни представители, че определенията в § 2, т. 6 и 7 заобикалят чл. 84, т. 11 от Конституцията. Двете определения са напълно съобразени с конституционните разпоредби и с решенията на Конституционния съд по този текст, цитирани в т. 1 от становището.

Както е отбелязано по-горе, новият режим по ЗМПВВПРБ произтича от ратифицирането на Северноатлантическия договор и пълноправното членство на Република България в НАТО, което изисква и изпълнението на международноправните задължения по този договор. Те се съдържат не само в него, но и в системата от международни договори, действащи между държавите-членки на НАТО. Във връзка с това и при съобразяване с дадените от Конституционния съд задължителни тълкувания на чл. 84, т. 11 във връзка с чл. 85, ал. 1, т. 1 са формулирани двете определения в § 2, т. 6 и 7 от Допълнителните разпоредби на ЗМПВВПРБ и не е прието предложението, направено от част от народните представители - вносители на искането при второто гласуване на законопроекта като съюзнически кораб да се определи "всеки военен кораб, който изпълнява задачи, възложени му от командването на НАТО".

В дискусиата в Народното събрание изрично е подчертано, че разбирането на правителството при предлагането на тази промяна в закона е било и остава, че "други съюзнически задължения" са тези, които са с мирен характер, като учение, обучение, посещение на добра воля, съвместни научни изследвания, съвместни изпитания на кораби, които нямат отношение към въпросите на мира и войната.

И накрая следва да се отбележи и съществуващото в искането противоречие между аргументацията на народните представители и искането им до Конституционния съд. В искането се излагат твърдения за противоконституционност единствено на § 1, 4 и 5 от ЗИД ЗМПВВПРБ, а се иска обявяването за противоконституционен на целия закон. Липсват каквито и да било твърдения и доводи в тяхна подкрепа за противоконституционност на § 2 и 3 от закона, въпреки че обявяването на целия закон за противоконституционен би означавало противоконституционност и на тези два параграфа. Тези текстове са свързани с промените в чл. 10 и 11 от ЗМПВВПРБ и препращат към чл. 8, ал. 1 и 2 от него, чиято конституционност не е оспорена. В тях не се съдържат и никакви основания за търсене на противоречие с Конституцията по заявените в искането разпоредби.

По посочените съображения считаме, че искането на 49-те народни представители от XXXIX Народно събрание за установяване на противоконституционността на разпоредбите на § 1, 4 и 5, а с това и на целия ЗИД ЗМПВВПРБ (ДВ, бр. 11 от 2005 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:



(Симеон Сакскобургготски)