



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

РЕШЕНИЕ № 5

София, 29 септември 2015 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев  
Пламен Киров  
Красен Стойчев  
Стефка Стоева  
Румен Ненков

Кети Маркова  
Георги Ангелов  
Борис Велчев  
Анастас Анастасов  
Гроздан Илиев

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 29 септември 2015 г. конституционно дело № 4/2015 г., докладвано от съдията Красен Стойчев.

Делото е образувано на 25 юни 2015 г. по искане на четиридесет и осем народни представители за установяване противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп

Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (Обн. ДВ, бр.16 от 27 февруари 2015 г.).

Производството е по чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията.

В искането се изтъква, че при приемането на атакувания ратификационен закон народните представители са били лишени от възможността да направят предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект, което е в нарушение на принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията) и принципа на политическия плурализъм (чл.11, ал.1 от Конституцията), както и на принципа на парламентарната форма на държавно управление (чл.1, ал.1 от Конституцията), а също така и на разпоредбата на чл.62, ал. 1 от Конституцията, според която Народното събрание осъществява законодателната власт. Обсъждането и приемането на законопроекта за ратификация на две гласувания в едно заседание не изключва правилото, според което по приет на първо гласуване законопроект направените по неговите текстове предложения, преди окончателното му гласуване, трябва да се допускат и гласуват в пленарната зала.

В искането се поддържа също така, че е нарушен и чл.88, ал.1, изр.2 от Конституцията, според който решението за извършването на двете гласувания в едно заседание следва да бъде прието от Народното събрание преди двете гласувания. В конкретния случай обаче решението двете гласувания да се извършат в едно заседание, е взето между първото и второто гласуване. Според народните представители, подобен метод на

29  
действие представлява злоупотреба с предоставена от Конституцията възможност.

Искането за установяване на противоконституционност на атакувания ратификационен закон се обоснова най-сетне с довода, че ратифицирания с него международен договор е сключен без Народното събрание да е дало съгласие за неговото сключване, както изисква чл.84, т.9 от Конституцията.

С определение от 14 юли 2015 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането по отношение установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (Обн. ДВ, бр.16 от 27 февруари 2015 г.), вкл. по отношение спазването на чл.84, т.9 от Конституцията и е отклонил искането в частта за установяване на противоконституционност самостоятелно извън ратификационния закон на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл

80

Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (Обн. ДВ, бр.16 от 27 февруари 2015 г.).

Становища по делото са представили Министерският съвет и министърът на финансите.

Министерският съвет счита искането за неоснователно. Според него, посоченият в искането довод за противоконституционност на атакувания закон за ратификация, че е отнето правото на народните представители да правят между първото и второто му гласуване предложения, е несъстоятелен. Това е така защото някои от правилата на законодателния процес, и по-специално правото на народните представители да правят предложение по обсъжданите законопроекти в постоянните комисии или в пленарна зала, не се отнасят, предвид специфичния им предмет, до случаите, когато се приемат закони за ратификация на международен договор. Още повече, обратното би било в противоречие и с процедурата за сключване на международен договор, която се съдържа в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ). Изводът, че

81

липсва нарушение на процедурата по приемането на ратификационния закон се подкрепя и чл.84 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) според който, при приемането на закон за ратификация на международен договор народните представители не могат да предлагат и, съответно Народното събрание да гласува промени в предлаганите за ратификация международни договори. В становището си Министерският съвет отхвърля и следващия довод, който се посочва в искането, че неоснователно законът за ратификация е бил приет на две гласувания в рамките на едно заседание. Конституцията не поставя никакви изисквания относно момента, в който следва да бъде взето подобно решение и следователно въпросът е предоставен на свободната преценка на народните представители. Според Министерския съвет не е нарушен и чл.84, т.9 от Конституцията. За да се аргументира той изцяло се позовава на мотивите на Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г. (Обн., ДВ, бр.40 от 2002 г.; попр., ДВ, бр.42 от 2002 г.). Съгласие за емитиране на нов държавен дълг е дадено в чл.67 и чл.68 от Закона за държавния бюджет за 2014 г., както и в чл.67, ал.1; чл.68 и чл.69 от Закона за държавния бюджет за 2015 г. Пряко отношение има и Решението на 43-то Народно събрание от 19 ноември 2014 г. за даване на съгласие и подготовка за поемането на външен държавен дълг от 19 ноември 2014 г. (Обн., ДВ, бр.96 от 2014 г.). В становището се изтъква също така, че дори и да няма предварително съгласие, то ратификацията е достатъчна, предвид обстоятелството, че предварителното съгласие за поемане на държавен дълг не е условие за приемането на закон за ратификация на международния договор. В този смисъл, оплакването за нередовност на други актове, извън закона за ратификация, са неотносими към неговата противоконституционност.

Министърът на финансите също счита, че искането на групата народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на посочените Договор за дилърство, Договор за

82

агентство и Акт за поемане на задължения следва да бъде отхвърлено. В становището си той обръща внимание, че с ратифицираните от Народното събрание Договор за дилърство, Договор за агентство и Акт за поемане на задължения, в своята съвкупност оформят документацията, с която се създава средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари и с тях не се поема държавен дълг. В този смисъл, с ратификацията им Република България не е поела ангажимент за емитиране на дълг, а само рамка на отношенията между страните при бъдещи емисии на дълг. Оттук и сумата от 8 000 000 000 евро не е лимит на дълга, а лимит на средносрочната програма. Тя просто фиксира максималния размер на облигациите, които могат да бъдат емитирани в изпълнение на програмата, при спазване на ограниченията в годишните закони за държавния бюджет. Според министъра на финансите развитите в искането доводи са неоснователни и необосновани. В становището си той посочва, че ратификационният закон е особен акт, който не инкорпорира правни норми, а само конституционно установена форма на съгласие за придобиване на права или за поемане на задължения с частноправен характер. Министърът също се позовава на чл.84 ПОДНС по отношение настояването на народните представители, че техните предложения за промени в закона е трябвало да бъдат гласувани. Направените в хода на парламентарната дискуссия предложения за промени не е следвало да бъдат гласувани и затова, защото според него те не правят разлика между общия размер на дълга и ефективното поемане на дълг. Колкото до другите доводи, развити в искането, министърът на финансите посочва, че Конституцията не въвежда никакво ограничаване на прилагането на изключението от правилото, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания, като за целта се позовава на практиката на Конституционния съд. Доводът, че липсва предварително дадено съгласие от страна на Народното събрание съгласно чл.84, т.9 от Конституцията, според министъра на финансите не отговаря

83

на действителното положение – то е дадено с Решение на Народното събрание от 19 ноември 2014 г., с чл.68, изр. второ от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., с чл.69 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. Още повече, липсата му е без правно значение за ратификационния закон.

Конституционният съд, след като обсъди доводите, изложени в искането и в постъпилите по делото писмени становища, за да се произнесе, взе предвид следното:

I. Относно правото на народните представители да правят предложения между първо и второ гласуване на законопроект:

Законодателният процес съдържа императивното правило (чл.88, ал.1 от Конституцията), че обсъждането и приемането на всеки представен законопроект се извършва на две гласувания. Обикновено те се определят като „решаващи фази“ за превръщането на законопроекта в закон (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г.; Решение № 8 от 2010 г по к.д. № 2 от 2010 г. и др. ). От своя страна, специално наличието на изискване за второ гласуване предопределя и извода, че между двете гласувания по всеки законопроект, който вече е приет „в цялост и по принцип“, Конституцията е гарантирала правото на всеки народен представител правото да прави предложения за неговото изменение и допълнение. Същото се отнася и за ратификационните закони, защото те също са закони, макар и с по-особено съдържание. Не е възможно по законопроект за ратификация на международен договор, текстът на договора да бъде изменян, чрез гласуване на предложение на второ четене. Правилото има своето основание предвид начина, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация. При това не става въпрос само

81

за предложения за промени от технически характер, станало впрочем и при приемането на атакувания закон, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно събрание, проведено на 25 февруари 2015 г. Могат да се правят и други предложения за изменение и допълнение. Примерите са различни. По-специално няма пречка, когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта да бъде променян или допълван. Парламентарната практика у нас познава не един случай, в който след приемането на закон за ратификация на международен договор, Народното събрание е гласувало и закон за неговото изменение, което се отнася до резервата. По аргумент на по-силното основание, няма причина това да не може да стане и в хода на обсъждането на законопроект за ратификация на международен договор по предложение на народен представител. Единственото, което трябва да се съобразява, когато се правят предложения за изменение и допълнение е, че те не трябва да засягат текста на международния договор.

Правото на народен представител да прави предложение за изменение и допълнение на законопроект между първото и второто гласуване на законопроект, както отбелязва Решение № 8 от 2010 г по к.д. № 2 от 2010 г., обаче е ограничено от самата логика на законодателния процес. След като всяко гласуване само по себе си е решаваща фаза за приемането на даден законопроект, между тях следователно се оформя такъв тип връзка, която изключва възможността в хода на второто гласуване да се обсъждат и правят предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. С други думи предложението за изменение и допълнение, което може да направи народен представител, трябва да бъде съобразено с етапа, в който се намира законодателния процес, дали става въпрос за първо или за второ гласуване. В конкретния случай и трите предложения (две от тях, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно

събрание, проведено на 25 февруари 2015 г., са били направени в пленарната зала след приемането на законопроекта на първо гласуване, съответно преди и след приемането на решение за второ гласуване в рамките на същото заседание, а третото е депозирано писмено в парламентарното деловодство между първото и второто гласуване) имат за предмет въпрос, който е от принципен характер, доколкото засягат основни параметри и предмета на ратификационния законопроект и които следва да се разрешат с първото му гласуване. Ето защо твърдението, че в конкретния случай народни представители са били лишени от правото си да правят предложения за изменение и допълнение при приемането на атакувания закон за ратификация, не е основателно. Приемането на законопроекта за ратификация на първо гласуване „в цялост и по принцип“, е изключило възможността неговите основополагащи елементи да бъдат предмет на предложения за изменение и допълнение в рамките на процедурата по второто гласуване на законопроекта.

II. Относно момента, в който може да се вземе решение за обсъждане и приемане на закон с две гласувания на едно заседание:

Член 88, ал.1 от Конституцията допуска обсъждането и приемането на закон по изключение да се извърши с две гласувания в рамките на едно и също заседание. От своя страна чл.77, ал.1 ПОДНС обвързва тази възможност с изискването по време на обсъждането да не са направени предложения за изменение и допълнение на законопроекта. Начинът, по който е формулиран чл.88, ал.1 от Конституцията налага заключението, че тя предоставя на Народното събрание правото да прецени, дали да допусне двете гласувания да се проведат в едно и също заседание, както и кога да се приеме решението. Видът на законопроекта, например ратификационен закон, естеството на промяната, например тя има само технически характер, липсата в рамките на първото гласуване на предложения за

88

изменение и допълнение и т.н., нямат значението на абсолютни условия, които могат да предопределят вземането на решението. Все пак според Конституцията приемането на закон с две гласувания в рамките на едно заседание, може да бъде само по изключение. С други думи прилагането на чл.88, ал.1, изр. второ от Конституцията, именно защото би следвало да бъде „по изключение“, ще следва да се обвърже с условието подобно решение да не нарушава други конституционни ценности, принципи и правила. Както се посочва в Решение № 8 от 2010 г по к.д. № 2 от 2010 г., прибегването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плурализма на мнения в Народното събрание и по-специално да се ограничава правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Ето защо в контекста на казаното, според Конституционния съд не може да се фиксира някакъв определен момент, към който вземането на подобно решение поначало би гарантирал неговата конституционосъобразност. Обвързването му с изискването това да стане специално преди първото гласуване на законопроекта, също може да доведе до ограничаване на плурализма на мненията в Народното събрание и правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Решението по чл.88, ал.1, изр. второ от Конституцията, вкл. кога то да се вземе, е не само въпрос на свободна преценка на Народното събрание, но освен това то винаги е и конкретно с оглед гарантирането на плурализма на мненията.

В настоящия случай няма доказателства, че решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на атакувания законопроект в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, представлява злоупотреба с възможност, както се твърди в искането. Най-малкото, защото Народното събрание обикновено приема законите за ратификация на международни договори с две гласувания в рамките на едно и също заседание. Става дума за установена законодателна практика.

III. Относно изискването Народното събрание да дава съгласие за сключване на договори за държавни заеми (чл.84, т.9 от Конституцията), съотношението му с ратификацията и конституционният контрол върху него:

С атакуваният пред Конституционния съд закон са ратифицирани два договора за дилърство и акт за поемане на задължения. В становището си министърът на финансите поставя въпроса за правното естество на ратифицираните актове с оглед прилагането на чл.84, т. 9 от Конституцията. В представената от него справка той сам посочва, че Република България, съгласно сключените от министъра на финансите на 6 февруари 2015 г. Договор за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, е емитирала три облигации със съвкупна стойност 3 100 000 000 евро и матуритет 7 год., 12 год. и 20 год., като общият размер на нетните постъпления от тях е в размер на 3 056 399 500. 00 евро и средствата са получени на 26 март 2015 г. В

случая Република България, на основание посочените договори, е емитирала облигации за да набере кредитен ресурс срещу задължение да изплати на датата на падежа определена парична сума по номинал, заедно с дължимите лихви. Така сключеният договор има характеристиките на договор за заем чрез емитиране на облигации, известен още като емисионен договор, и тъкмо като особен вид заем попада в обсега на приложение на чл.84, т.9 от Конституцията. Тезата, че сключените договори имат за последица единствено създаването на средносрочна програма за емитиране на дълг, не отчита обстоятелството, че възникналите по силата на сключените договори права и задължения във връзка с емитирането на облигации имат за предмет единствено и само набирането на парични средства за емитента и разкъсва връзката между възникналите задължения и действията по тяхното изпълнение. Както става ясно от съдържанието на ратифицираните договори, особеното в тях е, че не става дума за еднократно получаване на заем, т.е. за договор с еднократно изпълнение, а за договори, по силата на които възникналите права и задължения ще се изпълняват в рамките на определен период от време. На основание така сключените договори Република България вече е упражнила правото си да емитира облигации за определена сума и има възможност да задейства в бъдеще до определен срок процедура за нови емисии в рамките на уговорения максимален размер.

Съгласно чл.84, т.9 от Конституцията сключването на договор за държавен заем предпоставя дадено съгласие от Народното събрание. От текста на разпоредбата става ясно, че то трябва да предхожда сключването на договора.

Даването на подобно съгласие е общо правомощие на Народното събрание със собствен предмет и затова не е условие за ратификация на международни договори, в които се съдържат финансови задължения за държавата по чл.85, ал.1, т.4 от Конституцията (Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г.). Разбира се подобна съпоставка изхожда от

89

предпоставката, че договорите, за които става дума в чл.84, т.9 от Конституцията, задължително подлежат и на ратификация (чл.85, ал.1, т.4 от Конституцията).

Когато обаче се обсъжда правният ефект на съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията специално заслужава да се изтъкне освен спецификата на предмета му, така и функцията, която то изпълнява. Подобно на други законодателства и у нас даването на съгласие от законодателната власт за сключването на определен договор се урежда като част от системата от средства за гарантиране на установения баланс между законодателната и изпълнителната власт. С тази особеност, че в другите законодателства предварителното съгласие представлява особен контрапункт на ратификацията като правомощие, което не принадлежи на законодателната власт. С установяването му обаче се преследва и нещо друго, което в известен смисъл е продължение на първото. Спазването на чл.84, т.9 от Конституцията е елемент от изискването за водене на открита политика по отношение поемането от страна на Република България на държавни заеми. Тъкмо тези функции на съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията са достатъчното основание, което да изключи възможността в него да се вижда една формалност, а още по-малко правомощие, чието упражняване не е задължително или пък че едва ли не има факултативен характер и така да остане извън конституционния контрол.

Колко до съотношението му с ратификацията, дава се съгласие за сключването на договор за външен държавен заем, докато ратификацията има смисъл на обвързване с международен договор, който съдържа финансови задължения а държавата (чл.85, ал.1, т.4 от Конституцията). Става въпрос за правомощия, които имат не само различен предмет, но всяко от тях има собствено правно действие както във вътрешното, така и в международното право. Следователно няма как едното правомощие да се представя като общо, а другото – като специално. Още повече доколкото се правят изводи относно съотношението между съгласието по чл.84, т.9 от

96

Конституцията и ратификацията по чл.85, ал.1, т.4 от Конституцията, те не могат да се извършват без да се съобразяват и с действащия правният режим. Законодателството ни специално държи сметка за ролята, която има съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията. Съществува изрично изискване Министерският съвет преди да одобри международен договор за държавен заем, към доклада за него да се приложи и съгласието по чл.84, т. 9 от Конституцията (чл.6, ал.2 ЗМДРБ), т.е. той трябва да разполага с него. По такъв начин при евентуална ратификация няма как да не се отчита съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията. Съгласието за сключването на договори за държавен дълг е част от едно производство, което приключва с ратификацията, ако се налага нейното извършване.

Заклучението, което може да се направи е, че двете правомощия не следва да се разглеждат без каквато и да е връзка едно с друго. Възприетият от Парламента подход, когато дава съгласие за сключване на договори за външен държавен заем, го потвърждава. То е наложило практиката, когато в свои решения и закони Народното събрание дава съгласие по чл.84, т.9 от Конституцията, изрично да го обвързва с условието за последваща ратификация (Решение на Народното събрание от 21 ноември 2014 г. – Обн., ДВ, бр.96 от 2014 г.; Закон за държавния бюджет на Република България за 2015 г. – Обн., ДВ, бр.107 от 2014 г. и бр.17 от 2015 г. и други). Няма съмнение, че Народното събрание като законодателен орган, е в правото си да обвърже съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията с ратификацията на сключения договор. Още повече, че и сключените от Република България Договор за дилърство, Договор за агентство и Акт за поемане на задължения поставят като изискване ратификацията им (съответните 1.1, и преамбюл Б), за да могат те да имат обвързваща сила за Република България. В резултат става безпредметно обсъждането, дали договори от частен характер се обхващат от понятието „международен договор“ по смисъла на чл.85, ал.1 от Конституцията, дали те попадат в обсега на разпоредбата на чл.85, ал.1 от Конституцията, която

се отнася до международните договори. Подобна практика обаче навежда и на друг важен извод, а именно че не би трябвало да има пречка даването на съгласие за сключване на договор за външен държавен дълг да бъде обсъждано по повод искане за установяване на противоконституционност на ратификационен закон.

В искането си групата народни представители настояват Конституционният съд да установи противоконституционност на ратификационния закон. Според Конституционния съд всеки закон за ратификация на международен договор може да бъде предмет на проверка за конституционност. Член 149, ал.1, т. 2 от Конституцията постановява, че Конституционният съд се произнася по искания за установяване на противоконституционност на законите. Ратификационните закони са вид закони и следователно се обхващат от този текст. Няма значение, дали ратификацията има смисъл на даване на съгласие от държавата за обвързване по международния договор или тя има в контекста на чл.5, ал.4 от Конституцията и действие, в качеството си на инструмент за превръщане на международния договор в част от вътрешното законодателство.

Когато предмет на конституционен контрол е ратификационен закон, в т.ч. когато с него се дава съгласие за обвързване на държавата по отношение на определен договор, било международен договор в строгия смисъл на думата, било договор на частното право, който е сключен с чуждестранно лице, той обхваща не само формалните изисквания за ратификация, но и конкретния договор. Доколкото ратификацията представлява съгласие за обвързване с определен международен договор, няма как проверката да се абстрахира от съдържанието му. Обратното би означавало, че ратификацията сама по себе си създава своеобразен „имунитет“ срещу възможен контрол за конституционност, който по начина, по който е уреден, обаче трябва да се разпростира върху всички закони. Не може да се допусне евентуално противоречие на международен

договор с Конституцията при положение, че неин основен белег е тъкмо върховенството ѝ. В крайна сметка именно тя предопределя тяхната позиция в рамките на правната ни система. Затова и не е оправдано, когато пред Конституционния съд се атакува на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията ратифициран със закон международен договор, без значение дали това е международен договор в строгия смисъл на думата или договор от сферата на частното право, да се твърди, че релевантен може да бъде само въпросът как той е приет, но не и въпросът какво той съдържа. Доводът, че съответствието на международните договори с Конституцията може да се осигури само преди тяхната ратификация (чл.149, ал.1, т.4 от Конституцията) е неубедителен, защото този контрол не е задължителен. Специално пък по отношение на договорите от частен характер, той е и недопустим (Определение № 4 от 2002 г. по к.д. № 6 от 2002 г.). Най-сетне, след като самата Конституция допуска ратифицираните международни договори да се изменят или денонсират, по предвидения в тях ред (чл.85, ал.3 от Конституцията), не би следвало да има пречка това да стане на основание решение на Конституционния съд. Народното събрание ще трябва да уреди правните последици на евентуално решение на Конституционния съд за установяване на тяхната противоконституционност като със закон ги измени, денонсира или доколкото е възможно приеме съответна резерва. В контекста на казаното следва да се обърне внимание върху обстоятелството, че договорът, който е предмет на атакувания ратификационен закон и има частноправен характер (7.19), съдържа текстове, които уреждат правните последици от подобно развитие на отношенията и произнасяне на Конституционния съд в случай, че той не е бил сключен в съответствие с „принципите, заложиени в Конституцията на Република България“ (9.2.3.(iii)).

Договорът за дилърство, договорът за агентство и актът за поемане на задължения, които са ратифицирани с атакувания пред Конституционния съд закон, са подписани на 6 февруари 2015 г. Преди

това Народното събрание с Решение от 19 ноември е дало съгласие за подготовка за поемане на външен държавен дълг, чийто размер специално в рамките на 2014 г. не може да надвишава 3 000 000 000 лв. Почти едновременно с него е променен чл.68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г., като промяната влиза в сила от деня на обнародването си, с който на Министерския съвет се дава право да поеме външен държавен дълг, вкл. чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, в размер общо до 6 900 000 000 лв., както и да предприеме действия за подготовка поемането на външен държавен дълг, вкл. чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, както и на средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари при условие на последваща ратификация през 2015 г. Член 68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2015 г. възпроизвежда точно първото изречение на изменен чл.68 от Закона за държавния бюджет на Република България за 2014 г. При така изложената фактическа обстановка следва да се приеме, че Народното събрание е дало предварително съгласие за сключването на международен договор за държавен заем, което е станало през февруари 2015 г. за сумата от 3 100 000 000 евро. Съгласието по чл.84, т.9 от Конституцията може да бъде оформено като решение, но по аргумент на по-силното основание това може да бъде направено и със закон.

Онова, което обаче поставя въпрос, е разликата между посочения в съгласието размер и размера на сумата, за която могат да се емитират облигации според ратификационния закон. Посоченият в закона за ратификация на международните договори размер представлява максималният размер на облигациите, които могат да бъдат емитирани. До него се е стигнало на базата на изчисленията, съобразно Глобалната средносрочна програма на Република България за емитиране на облигации, която сама по себе си няма характер на юридически акт. Договорът за дилърство, който е ратифициран с атакувания пред Конституционния съд

закон, дава дефиниция на понятието „лимит на програмата“ като казва, че той означава максималния съвкупен номинален размер на облигациите, които могат да бъдат издадени в изпълнение на програмата, която към деня на приключване е 8 000 000 000 евро“ (1.1 от Договора). Смисъл на Договора следователно е емитентът да може да предлага да бъдат емитирани на определени интервали средносрочни облигации с условието, че в резултат на емитирането на каквито и да било облигации, общата сума на заемите на емитента не може да превишава какъвто и да е било лимит, съдържащ се в който и да било относим Закон за държавния бюджет на Република България или какъвто и да било последващ лимит, въведен с какъвто и да било приложим закон на Република България или каквото и да било решение на Министерския съвет или който да било компетентен орган на Република България (7.24 от Договора). С други думи посочената в атакувания закон за ратификация сума има смисъл единствено на „таван“, който не може да бъде надхвърлен предвид факта на ратификацията, а дали той ще бъде достигнат е въпрос, който ще се решава тепърва. Към момента на произнасянето на Конституционния съд е очевидно, че Република България е получила такава сума за емитираните облигации, за каквато Народното събрание е дало съгласие. Колкото до решението или решенията за емитиране на нови средносрочни облигации извън вече емитираните, то трябва да бъде взето, както изисква ратифицираният със закон договор, с приемането на закона за държавния бюджет на Република България за съответна година или от друг закон. Ратифицираният със закон Договор за дилърство настоява евентуалните емисии на нови облигации да бъде възможно единствено, само след като Народното събрание се е произнесло с годишния закон за държавния бюджет. Става дума за бъдеща регламентация, за която Конституционният съд не може да се произнесе към настоящия момент.

По изложените съображения на основание чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията Конституционният съд

### Р Е Ш И:

ОТХВЪРЛЯ искането на четиридесет и осем народни представители за установяване противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (Обн. ДВ, бр.16 от 27 февруари 2015 г.).

Председател: Димитър Токушев

Членове: Благовест Пунев

Кети Маркова

Пламен Киров

Георги Ангелов

Красен Стойчев

Борис Велчев

Стефка Стоева

Анастас Анастасов

Румен Ненков

Гроздан Илиев