



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

на
Министерския съвет
по
конституционно дело № 4 за 2015 г.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 14 юли 2015 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане конституционно дело № 4/2015 г. по искане на четиридесет и осем народни представители за 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.). Според групата народни представители 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), както и на разпоредбата на чл. 62, ал. 1 от Конституцията, според която Народното събрание осъществява законодателната власт. Вносителите на искането считат, че 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 посочва, че при осъществяване на процедурата за гласуване на законопроект на две четения в едно заседание при всички случаи следва да се даде възможност на народните представители да формулират предложения по текстовете на законопроекта, когато изразят желание за това, и впоследствие тези предложения следва да бъдат подложени на обсъждане и гласуване на второ четене. 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 действие представлява злоупотреба с предоставена от Конституцията възможност. Искането за установяване на противоконституционност на атакувания ратификационен закон се обосновава най-сетне с довода, че ратифицираният с него международен договор е сключен без Народното събрание да е дало съгласие за неговото сключване, както изисква чл. 84, т. 9 от Конституцията.

Отклонено е 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 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.

Не подкрепяме искането по следните съображения:

Относно твърдението за нарушение на чл.4, ал. 1, чл. 11, ал. 1 и чл. 62, ал. 1 от Конституцията

Конституционният съд многократно (Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г., Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г., Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14 от 2002 г., Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г., Решение № 6 от 2007 г. по к. д. № 3 от 2007 г., Решение №8 от 2010 г. по к.д. №2 от 2010 г.) е разглеждал спорове във връзка с конституционното правило за задължителните две гласувания на всеки законопроект (чл. 88, ал. 1 от Конституцията) и се е произнасял в смисъл, че двете четения на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. В искането на народните представители подробно се цитират мотивите на Решение №8 от 2010 г. по к.д.№2/2010 г. В това решение Конституционният съд е достигнал до извода, че лишаването от право на народните представители да направят предложения за промени в законопроекта за изменение и допълнение на Закона за Националния архивен фонд между първо и второ четене е в нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията). Конституционният съд посочва, че „Недопустимо е в случаите, когато при обсъждането на законопроектите на първо четене в постоянните комисии или в пленарната зала народни представители заявят недвусмислено, че възнамеряват да упражнят правото си да внесат предложения по отделни текстове за второто четене, да се пристъпва към второто гласуване в същото заседание.“. Цитираното решение на Конституционния съд се отнася обаче до промяна в Закона за Националния архивен фонд, т.е. до изменения и допълнения на нормативен акт, до създаване, съответно изменение или отмяна на правни норми. Безспорно е, че мотивите на цитираното решение са приложими за изменение и допълнение на нормативен акт, но не за такъв се касае в конкретния случай. С оспорвания закон не се регулират обществени отношения, което е същината на законодателния процес и на правото на законодателна инициатива, а се ратифицират договори, при които страни са Република България и частноправни субекти. Тези договори не съдържат общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, както изисква чл.1а от Закона за нормативните актове (ЗНА), нито уреждат първично или въз основа на

Конституцията, обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения, както изисква чл.3 от ЗНА. Договорите-предмет на ратификацията, не само не са нормативни актове, те не се регулират от норми на международното публично право, а за тях се прилагат нормите на международното частно право и по специално английското право, като избрано от страните приложимо право (т.23 от Договора за агентство: 1.“настоящият договор и извъндоговорни задължения, произтичащи от или във връзка с него, се регулират от и тълкуват съгласно английското право; 2. Съдилищата в Англия имат юрисдикцията за уреждането на споровете, които биха могли да възникнат от или във връзка с настоящия договор...“. Така е уредено приложимото право и в т.17 от Договора за дилърство). Подготовката за сключване и процеса на сключване на международните договори по които Република България е страна са регламентирани в глава Втора и Трета на Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ). В чл.9 от ЗМДРБ ясно е посочено кои субекти сключват международните договори – президента или Министерски съвет. Договорите, предмет на ратификация по оспорвания закон са сключени от Министерски съвет чрез министъра на финансите и могат да бъдат изменяни или допълвани само с решение на Министерски съвет. В конкретния случай Народното събрание няма правомощие да измени договорите, а може да откаже ратификацията и договорите да не влязат в сила. В това е и смисъла на термина „ратификация“: „потвърждаване, приемане на вече извършени актове или действия“. Волята на страните при сключването на договорите се изразява в договора и последващо едностранно изменение на същия противоречи на фундамента на договора – правна връзка между двете страни, изразяваща съвпадащата воля на страните. Едностранното изменение на договора подменя волята на страните, което не съответства на принципите на договорното право. В мотивите на цитираното конституционно Решение №8 се посочва и следното: „Правото да се правят предложения между двете четения е ограничено само в две посоки: вносителят на законопроекта няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект **и не могат да се обсъждат и гласуват предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.**“. Предложенията за изменение на договорите от народни представители противоречи на процедурата за сключването на международен договор. Между първо и второ четене на закона за ратификация не могат да се правят предложения за промени в самите договори, подлежащи на ратификация. Това е така, тъй като вече сключен договор може да се изменя само по реда на неговото сключване, т.е. с ново решение на Министерския съвет. Това се потвърждава и от чл.11, ал.2 от ЗМДРБ: Когато в хода на преговорите се наложи съществено отклонение от проекта по ал. 1, парафирането и подписването на договора се извършват след одобряване от Министерския съвет. Поради тази причина фазата на писмени предложения между двете гласувания, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до

съответната водеща комисия, е неприложима за законопроектите за ратификация на международни договори, поради което и изложените в Решение №8 по к.д. № 2 от 2010 г. мотиви за противоконституционност на измененията и допълненията в Закона за Националния архивен фонд поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията са неприложими за закона за ратификация- предмет на настоящото дело. При приемането на закон за ратификация на две четения в едно заседание без да се гласуват и предлагат на обсъждания отделни предложения между първо и второ четене, не се „отнема“, както твърдят вносителите на искането, възможността народните представители да правят предложения по приетия закон за ратифициране на Договорите, тъй като изначално народните представители не могат да предлагат и, съответно-парламентът да гласува промени в предлаганите за ратификация договори. Всичко това е отчетено и в Правилника за организация дейността на Народното събрание, където в чл. 84 е посочено, че по законопроект за ратифициране на международен договор текстът на договора не може да бъде изменен. В тази връзка предложенията за промени в договорите е в нарушение на този правилник. Допускат се само резерви, когато те са допустими от самия договор и то по отношение на многостранните договори, каквито не са договорите, ратифицирани с оспорвания закон за ратификация.

Не е коректно написаното в искането, че някои от народните представители са правили предложения за изменения на „ратификационния законопроект“. Предложенията за изменения са свързани със замяна на числото 8 000 000 000 с други конкретни числа, но това предложение е за промяна на договорите, а не на законопроекта. Посоченото число 8 млрд. се съдържа в текста на член единствен на ратификационния закон, но като част от заглавието на договорите, т.е. предложенията на народните представители са свързани с искания за промяна на стойността на сумата, за която се предвижда издаването на облигации, което по същество е промяна на предмета на сключените договори, което е недопустимо, както от Правилника за организация дейността на Народното събрание, така и от правилата за сключване на международните договори.

Относно твърдението за нарушение на чл.88, ал.1 от Конституцията

Приемането на закона в едно заседание с две гласувания е проведено въз основа на изрично решение на Народното събрание. Доводът на вносителите на искането, че е бил нарушен чл. 88, ал. 1 от Конституцията, предвиждащ двете гласувания на законопроектите да се извършват на отделни заседания, е неоснователен. С изречение второ на същия чл. 88, ал. 1 е предвидено, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Именно от тази конституционна възможност са се възползвали народните представители, като са решили да преминат към второ четене на законопроекта веднага след приемането му на първо четене. Без значение е момента на взимане на решението за разглеждане на законопроекта в едно

заседание. Цитираното по-горе изречение второ на чл. 88, ал. 1 от Конституцията не поставя условия или изисквания за прилагането му. Въпросът, дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание, е предоставен на свободната преценка на народните представители. С Решение №9 от 16.06.1999 г. на Конституционният съд по к.д. №8 от 1999 г., Конституционният съд вече се е произнасял за противоконституционността на приемането на закон за ратифициране в едно заседание на Народното събрание. Конституционните съдии приемат, че с двете гласувания в едно заседание не се нарушава Конституцията и това е въпрос на преценка на Народното събрание.

Относно твърдението за нарушение на чл.84, т.9 от Конституцията

Искането за обявяване на противоконституционност на това основание е направено във връзка с твърдението, че ратифицираните договори са подписани в нарушение на чл. 84, т.9 от Конституцията и се прави искане и за обявяване на противоконституционност на самите договори. С определението си от 14.07.2015 г. Конституционният съд е отклонил искането в частта за установяване на противоконституционност самостоятелно извън ратификационния закон на договорите за дилърство, договора за агентство и акта за поемане на задължения, но е допуснал до разглеждане по същество закона за ратификация, включително и по отношение спазването на чл.84, т.9 от Конституцията.

По конституционно дело №6 от 2002 г. Конституционният съд има вече практика по закона за ратификация на Договора за пласиране между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юрп Лимитид и Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид, на Договора за фискално агентство между Република България и Джей Пи Морган Чейс Банк и други и на Договора за дилър мениджъри между Република България и Джей Пи Морган Секюритис Инк, Джей Пи Морган Юрп Лимитид и Саломон Брадърс Интернешънъл Лимитид /обн, ДВ, 28 от 2002 г./ Подателите на искането по к.д. №6 от 2002 г. посочват, че Договорът за пласиране е "нов държавен заем" и не е спазено изискването за предварително съгласие за такъв заем по чл. 84, т. 9 от Конституцията, като според вносителите на искането това изискване е императивно, а последващата ратификация по чл. 85, т. 4 "не може да санира липсващото предварително съгласие".

С определение №4 от 2002 г. на Конституционния съд по к.д.6 от 2002 г. е отклонено искането по това дело с подробна аргументация за гражданскоправната квалификация на договорите, и с оглед избраното от страните приложимо правото на щата Ню Йорк, като Конституционният съд посочва, че „Избраното чуждо право изрично се прилага и за тълкуване на договорите. Следователно по него ще се преценява както гражданскоправната квалификация (дали например Договорът

за пласиране е договор за заем), така и предметът (дали е определен или според приложимото право е достатъчно да бъде определен към един последващ момент и пр.). Доколкото Конституционният съд поначало проверява само конституционността на контролираните от него актове, то очевидно прилагането на чуждо гражданско (търговско) право е извън неговата компетентност.“.

Въпреки, че по к.д. №6 от 2002 г. Конституционният съд отклонява искането за установяване на противоконституционност на договорите, в мотивите на определението съдът е коментирал оспорването и по съществото, като е достигнал до извода, че „парламентът може да ратифицира такъв договор и без да е налице предварително съгласие за сключването му.“ В подробни и добре обосновани мотиви в акта на КС се посочва, че конституционната норма на чл. 84, т. 9 не ограничава законодателя относно формата и параметрите на необходимото съгласие. По форма това съгласие може да бъде изразено, както с решение на Народното събрание, така и с акт от по-висша степен (закон); по съдържание то може да се отнася както за конкретен договор, определен чрез своите основни елементи, така и за няколко договора в рамките на абсолютно или относително определени граници. Съгласието за сключване на държавен заем може да бъде дадено със закона за държавния бюджет. В настоящия случай това са законите за държавния бюджет за 2014 г. и 2015 г., с които е дадено предварително съгласие от Народното събрание и са посочени сумите за нов държавен дълг, който ще бъде поет. Такова предварително съгласие за емитиране на нов държавен дълг е дадено в чл.67, ал.1 и 68 от Закона за държавния бюджет за 2014 г. (чл.68 Министерският съвет може да поема външен държавен дълг, включително чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, в размер общо до 6,9 млрд. лв. или тяхната равностойност в друга валута при условие за последваща ратификация. Министерският съвет може да предприема действия за подготовка поемането на външен държавен дълг, включително чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, както и на средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари при условие за последваща ратификация през 2015 г.), както и в чл.67, ал.1 и чл. 68 от Закона за държавния бюджет за 2015 г. (чл.68 Министерският съвет може да поема външен държавен дълг, включително чрез емисии на държавни ценни книжа на международните пазари, в размер общо до 6,9 млрд. лв. или тяхната равностойност в друга валута при условие за последваща ратификация). Също така, в чл. 69. от Закона за държавния бюджет за 2015 г. се посочва изрично, че Министерският съвет може да проведе преговори и да сключи споразумения по средносрочна програма за емитиране на дълг на международните капиталови пазари, както и на Базово споразумение на Международната асоциация за суапове и деривати при условие за последваща ратификация. Извън изложеното, с Решение на 43-то Народното събрание за даване на съгласие за подготовка за поемането на външен държавен дълг от 19 ноември 2014 г. парламентът се е произнесъл с решение за предварително съгласие за сумата от 3 млрд. лв. Тези законови норми не само съдържат

предварително изразено "съгласие за сключване на договори за държавни заеми", но и посочват целта на тези договори и основното условие, на което трябва да отговарят. Както посочва Конституционният съд „При наличието на такова изрично законово овластяване е абсурдно да се изисква за всяка конкретна сделка отделно, допълнително съгласие. Практически при съвременната динамика на международните финансови отношения това би означавало да се парализира обслужването на държавния дълг.“. Също така, в Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2015-2017 г., която съгласно чл. 79, ал.4 от Закона за публичните финанси, представлява мотиви към законопроекта за държавния бюджетна Република България за 2015 г., и е приета като част от Закона за бюджета за 2015 г. е приета средносрочна прогноза за поемане на държавен дълг за периода 2015-2017 г.

Дори и да нямаше предварително съгласие, то ратификацията на законите е достатъчна, без да е необходимо предварително съгласие. В случай, че Народното събрание не приема сключените договори, то няма да ги одобри и те няма да влязат в сила. В мотивите си по к.д. №6 от 2002 г. Конституционният съд поддържа, че **„евентуалната липса на съгласие по чл. 84, т. 9 от Конституцията е без правно значение за ратификационния закон.** Двете конституционни разпоредби (чл. 84, т. 9 и чл. 85, т. 4) имат различен предмет. Първата от тях урежда общи правомощия на парламента, а втората урежда специалната компетентност на парламента за ратифициране и денонсиране на международните договори. Двете компетенции са независими една от друга. Така например, съгласие за сключване на договори за държавен заем по чл. 84, т. 9 от Конституцията ще е необходимо и когато заемът е вътрешен и ратификация не е необходима. Съгласието по чл. 84, т. 9 от Конституцията не е елемент от закона за ратификация, нито е предварително условие за него. Законът за ратификация е самостоятелен, независим от упоменатото съгласие акт на парламента. Той не съдържа съставни елементи извън конституционно установената процедура - гласуване на закон по чл. 88, ал. 1 от Конституцията .“

За разлика от закона за ратификация съгласието по чл. 84, т. 9 поначало се дава с решение. Това решение е акт, който се приема по облекчена процедура (чл. 88, ал. 2 от Конституцията), не е подчинено на евентуално президентско вето (чл. 101 от Конституцията) и безспорно е с по-нисък ранг от закона. Конституцията не съдържа никакви основания, въз основа на които може да се допусне, че упражняването на суверенната законодателна воля при приемането на закон може да бъде ограничено от липсата или нередовността на актове от по-ниска степен дори когато са взети от същия орган. Законът е върховен израз на законодателната власт на парламента и упражняването на тази власт не е зависимо от други, предхождащи приемането му актове. Доколкото предмет на делото е закон за ратификация, оплаквания за нередовност на други актове извън самия закон, са неотнормирани към неговата противоконституционност. Считаме, че няма основания за

отклонение от наложената практика на Конституционния съд и че твърденията за противоречие с чл.84, т.9 от Конституцията се неоснователни.

С оглед изложените съображения считаме, че искането на група народни представители по к.д.№4 от 2015 г. за установяване на противоконституционност на оспорвания закон е **неоснователно и следва да бъде отхвърлено**

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(~~Бойко~~ Борисов)