

ПРАВНО МНЕНИЕ

от проф. Емилия Друмева

по к.д. № 7 от 2026 г.

Уважаеми конституционни съдии,

Съгласно Определение от 28.04.2026 г. на Конституционния съд съм поканена да представя правно мнение по к.д. № 7/2026 г. Делото е образувано по искане на Министерския съвет и е за установяване противоконституционност на Решение на Народното събрание, с което то задължава Министерския съвет да внесе в Народното събрание проект на закон за ратифициране на присъединяването на Република България като държава-учредител към Устава на Съвета за мир, създаден по инициатива на САЩ; Решението е прието на 13.03.2026 г., обн. ДВ, бр. 28/2026.

Искушавам се дам текста (буквално) на оспорваното решение като пример за неточности в парламентарния изказ на желаните съдържание и цел, както и за правни такива (т. 2 и 3):

*Държавен вестник, брой 28 от 20.III*

***РЕШЕНИЕ ЗА ЗАДЪЛЖАВАНЕ НА МИНИСТЕРСКИЯ СЪВЕТ ДА ВНЕСЕ В НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ ПРОЕКТ НА ЗАКОН ЗА РАТИФИЦИРАНЕ НА ПРИСЪЕДИНЯВАНЕТО НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ КАТО ДЪРЖАВА ОСНОВАТЕЛКА КЪМ УСТАВА НА СЪВЕТА ЗА МИРА, СЪЗДАДЕН ПО ИНИЦИАТИВА НА САЩ***

*Народното събрание на основание чл. 86 от Конституцията на Република България и чл. 84, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание*

***РЕШИ:***

- 1. Задължава Министерския съвет да внесе Проект на закон за ратифициране на присъединяването на Република България като държава основателка към Устава на Съвета за мира, създаден по инициатива на САЩ.*
- 2. Проектът на закон по т. 1 да бъде внесен в Народното събрание за ратификация.*
- 3. Министърът на външните работи да обнародва в "Държавен вестник" закона по т. 1 в 15-дневен срок от датата на влизането му в сила.*

Искането е по чл. 149, ал.1, т. 2 КРБ за проверка дали посоченото решение на Народното събрание е съобразено с Конституцията. Тук

фокусът е върху правната фигура „парламентът задължава правителството да внесе законопроект за ратифициране на сключен от Република България международен договор“. Предметът на спора е в полето на разделението на властите като конституционен принцип на контролирано/ограничавано управление в държавата, тяхното разграничаване, но и взаимодействие; докъде и от кой момент взаимодействието между разделените законодателната власт и изпълнителната власт може да се превърне в изземване на възложена компетенция.

Считам, че искането е основателно. Мотивите са задълбочени и убедителни. Налице е нарушаване на разделението на властите като конституционен принцип. „Задължаването“ към правителството да внесе законопроект за ратифициране на сключен международен договор навлиза в същинска компетенция на правителството, която е да участва във формирането и осъществяването на държавната политика, вкл. и в отношенията с други държави и международни организации. Още в зората на конституционализма и идеите за „разделяне на властите“ т.нар. външна власт - „Федеративната“ в класическата схема на Джон Лок, включваща функции на държавата в отношенията с други държави и международни организации, се упражнява от титулярите на изпълнителната власт. В съвременната парламентарна република правителството е политически връх на изпълнителната власт и като самостоятелен държавен орган с обща компетентност ръководи и осъществява външната политика на страната (чл. 105, ал.1 КРБ) със самостоятелни преценки и отговорност, за което по Конституция и законите то носи отговорност, вкл. и пред самото Народно събрание (!). Оспореното решение на Народното събрание е извън пределите на конституционно установената законодателна власт и представлява опит за неправомерно изземване на базова компетенция на държавно управление, поради което е **противоконституционно**. Известно е конституционното правило „Парламентът не управлява; той оставя това да прави правителството“, застъпено и в Решение № 20 от 1992 г. на Конституционния съд.

Оспорването е повод за разсъждения и опит за изясняване на въпроси от т.нар. външна власт в схемата на разделените власти по Конституция и законодателство. Внасянето на законопроект в Народното събрание за ратифициране на международен договор е упражняване на законодателна инициатива, а законодателна инициатива, по правило, е право на всеки един народен представител, както и на Министерския съвет (чл. 87, ал.1 КРБ). Заслужава отбелязване, че самата Конституция не резервира законодателната инициатива досежно ратифициране на международен

договор само за Министерския съвет, както изрично предвижда това относно законопроект за държавния бюджет (чл. 87, ал. 2 КРБ); не поставя и предметни ограничения към законодателната инициатива на народен представител. Би могло да се заключи, че народен представител може да внесе законопроект и за ратифициране на сключен международен договор, след което законопроектът да продължи през етапите на законодателния процес. Такова заключение обаче не съобразява други конституционни разпоредби и връзки – международни договори се сключват от президента или от Министерския съвет, в случаите, предвидени от закон/а (чл. 98, т. 3 и чл. 106). Законът е Законът за международните договори на Република България (ЗМДРБ). Той предвижда сложен фактически състав, в който различни държавни органи имат компетенции на различни етапи в многофазова процедура по сключване на договора, като подготовката на бъдещата ратификация (ако е потребно) и на самия законопроект, са възложени на Министерския съвет, дори и в случаите, когато президентът е сключил договора и предвижда (чл. 15, ал.1), че Министерският съвет предлага на Народното събрание да ратифицира въпросния договор. Налага се изводът, че без извършването от Министерския съвет на действия, преценки и подготовка на документи ратификацията на сключен международен договор не може да бъде подготвена, надлежно мотивирана и оформена в законопроект за ратифициране на договора, а оттам – внесена, представена и отстоявана пред Народното събрание, за да се превърне в закон.

При положение, че Конституцията съдържа изрична делегация към закон (в случая ЗМДРБ), а той предвижда Министерският съвет да извърши ред задължителни стъпки преди ратифицирането и да ги мотивира пред народното представителство, по тълкувателен път следва изводът, че законопроект за ратифициране на международен договор се внася в Народното събрание само от Министерския съвет, каквато е досегашната практика по прилагане на чл. 105, ал. 1 КРБ.

От предходни парламенти си спомням случай на законопроект за ратифициране на Протокол № 6 към Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи, внесен от народен представител в 38-то Народно събрание и разпределен на комисии. Скоро след това, от страна на Министерския съвет е внесен законопроект за ратифициране на същия протокол, както и за ратифициране на присъединяването към други многостранни международни договори. Двата законопроекта са обсъждани заедно и приети като закон за ратифициране.

С уважение

28.05.2026

Проф. Емилия Друмева