

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бл. № 297-Кл

Дата 01.06.2026

Мнение

от проф. д-р Благой Никитов Видин,

Юридически факултет на СУ „Св. Климент Охридски“

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

В отговор на отправената до мен покана, съдържаща се в определение на Конституционния съд на Република България от 28 април 2026 г., представям своето писмено мнение по конституционно дело № 7 от 2026 г., а именно – установяване на противоконституционност на решение за задължаване на Министерски 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 американския президент Доналд Тръмп.

На първо място приемам, че въпросът за ратификацията се повдига във връзка с международен договор. Същевременно искам да отбележа, че на нито един етап от неговото движение не открих текст на договора, нито негов превод, така както това е предвидено в актове на българското право и по-специално в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ). Изключвам обсъждането на достъпни текстове в интернет.

В случая определението на Конституционния съд не дава възможност да се опирам на текстовете на Устава на Съвета за мира, въпреки че от съдържанието на подписаното споразумение могат да се извлекат съществени доводи в полза на позицията, отстоявана от Министерския съвет или в полза на решението на Народното събрание.

Конституционният съд не поставя въпроса дали за този конкретен договор е необходима ратификация. Произнасяне за тази необходимост може да се прави само след запознаване с текста на договора, преведен на български език, като преводът на международен договор не е просто превод, а представлява юридическа и езикова експертиза, с която се постига адекватно предаване на смисъла на текста.

По мое мнение етапът, на който се намира договарянето в Министерски съвет, е без правно значение.

На второ място приемам, че определението на Конституционния съд от 28 април 2026 г. допуска за разглеждане по същество единствено искане за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание, което задължава Министерския съвет да внесе в Народното събрание проект на закон за ратифициране.

Сключването на международни договори е въпрос, който намира своята правна уредба както в международното право, така и във вътрешното право. Понятието за ратификация може да се разглежда от две гледни точки – на международното и на вътрешнодържавното право. С термина „ратификация“ се обозначават два различаващи се помежду си акта съответно по международното право и по конституционното право. Институтът на ратификацията се намира на пресечната точка между вътрешноправните и международноправните норми.

Мнението ми се отнася основно до ратификацията по смисъла на вътрешното право, известна като конституционна ратификация.

Извън предмета на питането остава процедурата за обвързване с международни договори, която включва и ратификация в международноправен смисъл.

Общ елемент и за вътрешното, и за международното право е лаконичната правна уредба на института на ратификацията. Българската конституция също е много съдържана по въпроса за международните договори. Все пак България е уредила ратификацията в конституцията си, като следва модела на „последваща ратификация“.

Може да се посочи, че като общо правило и преобладаваща практика на държавите, към които България може да бъде причислена, международните договори са прерогатив на изпълнителната власт. Изключенията от подобно общо правило са изрично посочени в Конституцията и в Закона за международните договори на Република България, който е посветен изцяло на правомощията на изпълнителната власт по отношение на международните договори.

Следва също така да се отбележи, че международните договори са резултат и част от външната политика на държавата, а по силата на чл. 105, ал. 1 от

Конституцията Министерски съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите.

Последното е още един аргумент, който поставя международните договори в изключителните прерогативи на изпълнителната власт. Намеса на Президента и на Народното събрание в тази сфера е допустима само в няколко случая, които отново потвърждават общото правило. Така например, Президентът може да сключва международни договори, но е ограничен в упражняването на това си правомощие, доколкото чл. 9, ал. 1, т. 1 от Закона за международните договори на Република България предвижда, че държавният глава може да сключи международен договор след съгласуване с Министерски съвет.

По отношение на международните договори Народното събрание разполага с правомощия по ратификация и денонсиране на няколко категории договори в зависимост от техния предмет. В конкретния случай на Устава на Съвета за мира можем да предположим, че тези правомощия са уредени в чл. 85, ал. 1, т. 2 (договори, които се отнасят до участието на Република България в международни организации), т. 4 (договори, които съдържат финансови задължения за държавата) и с известни резерви – т. 6 (договори, които се отнасят до основните права на човека).

В миналото Народното събрание е имало по-широки правомощия във връзка със сключването на международни договори. Пример за това е отмененият Указ 1496 за участие на Народна република България в международни договори, който в чл. 14 прави изключение от правилото за ратификация в Народното събрание, когато международният договор е сключен по инициатива и пряко от парламента.

Съгласно сега действащата правна уредба предварително съгласие на Народното събрание и съответно разрешение на Великото народно събрание се изисква в два случая, предвидени в чл. 6, ал. 2 от Закона за международните договори на Република България, които пряко отправят към текстове от Конституцията.

Във всички други хипотези на чл. 85, ал. 1 от Конституцията международните договори подлежат на последваща ратификация. Другите алинеи на чл. 85 по разбираеми причини не се предмет на разглеждане в настоящото становище.

Възможна намеса на Народното събрание в регламентацията на международните договори е допустима по чл. 19 от ЗМДРБ, когато при ратификация Народното събрание може да прави резерви и декларации. Това би имало значение за разглежданото тук решение на Министерския съвет.

Ратификацията има различна употреба във вътрешното право на държавите. България е уредила института на ратификацията в конституцията си, като за разлика от държавите, които се придържат към т. нар. „Уестминстърски модел“, следва модела на континентална Европа и САЩ. Като примери за държави, които прилагат този втори модел, могат да се посочат почти всички европейски държави. В него ратификацията, разбираана като парламентарно одобрение, се изисква за международни договори, представени на парламента от изпълнителната власт.

Ратификацията не е само правен инструмент. Тя включва преценка относно необходимите изменения във вътрешното право, за да изпълнява държавата задълженията си, произтичащи от международен договор, който едновременно с това е част от осъществяването на външната политика на държавата.

Сключването на международните договори е процес, който може да премине през различни стъпки. Ратификацията не е задължителна, доколкото значителна група международни договори влизат в сила и започват да действат след като бъдат подписани. Съвсем не са изключение договорите, които са подписани от държавите и предвиждат ратификация, но никога не получават такава. Този брой е значително по-висок при многостранните договори в сравнение с двустранните, но и при последните това не е изключение.

Съществуването на подписани, но нератифицирани договори не се разглежда като неизпълнение на международно задължение. Това е част от процеса, в който държавата прави преценка на аргументите „за“ и „против“ продължаване на процеса на обвързване с договор. Влияние оказват както възможните промени вътре в държавата, така и тези в международните отношения.

Както беше отбелязано, ратификацията не е юридически задължителна за държавите, подписали даден договор. Наред с това държавите нямат задължение за извършване на ратификация в определен срок. Изключения

под формата на срок са възможни, стига да са изрично предвидени в договора, но като правило международните договори не посочват каквито и да било срокове за ратификация. Принципно е възможно, но като изключение, в международноправен или вътрешноправен акт да се запише срок, в който договорите да се внесат за ратификация или изобщо да се постави срок за ратификацията им. Причините за това са различни – създалите се традиции в провеждането на външната политика, установените правни традиции и принципи, съобразно които се разпределят правомощията между властите в държавата.

Въпреки че процедурата за обвързване на държавата с даден международен договор, което включва и ратификация в международноправен смисъл, остава извън предмета на питането, **на трето място** в становището си ще изтъкна още един аргумент, свързан с ратификацията по смисъла на международното право.

Международното право разглежда ратификацията като международен акт, чрез който държавата изразява съгласието си международният договор да стане задължителен за нея. Като доказателства в този смисъл могат да послужат Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г. , коментарите на Комисията на ООН по международно право, докладите на специалните докладчици на Комисията.

В международното право няма легално закрепена дефиниция на ратификация. Тя се извлича от актове на Секретариата на ООН, от практиката на държавите, от международноправната доктрина. Виенската конвенция от 1969 г. визира действията по т.н. международна ратификация в чл. 16 като акт на международно ниво. Осъществяването на този акт именно на международно ниво е необходимо условие по пътя на влизане в сила на международния договор и с оглед на началния момент на неговото прилагане.

Ратификацията е акт от важно значение, защото едва след нея и след като договарът влезе в сила, той става обвързващ за държавата. Ратификацията е едностранен акт на държавата, регулиран от международното право, който се извършва чрез размяна, нотификация или депозиране на документите за ратификация от компетентен държавен орган.

В случая на България международната ратификация е отнесена изцяло към правомощията на изпълнителната власт. Това е видно от членове 20 – 22 и

цялата глава шеста на ЗМДРБ, озаглавена: „Съхраняване, регистрация на международните договори и депозитарни функции“.

Министърът на външните работи изготвя документите за ратификация въз основа на закона за ратификация и ги връчва на депозитаря по договора (чл. 20 ЗМДРБ). Пак той уведомява депозитаря и извършва депозирането (чл. 21 ЗМДРБ). Отново министърът на външните работи извършва действията по регистрация в ООН и в други международни междуправителствени организации съобразно поетите от България задължения (чл. 31 ЗМДРБ).

Във всеки случай е необходим внимателен анализ на необходимостта от пристъпване към ратификация в Народното събрание. Преценката за това се извършва от Министерски съвет, който със свой акт изпраща договора в Народното събрание, което в случая на ратификация осъществява други „неосновни“ правомощия по израза на проф. Георги Близнашки.

В заключение бих искал да направя някои изводи. Първият сред тях е, че решението на Народното събрание, което е предмет на настоящото конституционно дело, противоречи на правната уредба на международните договори в Конституцията и в Закона за международните договори на Република България.

Разделението на правомощията между Министерския съвет и Народното събрание по отношение на международните договори поставя договорите в изключителните прерогативи на изпълнителната власт. Изпълнението на решението на Народното събрание би било нарушение на нормите на Конституцията и на Закона за международните договори на Република България.

Ако се допусне изпълнение на решението на Народното събрание, ще бъде нарушен редът за сключване на международните договори, възприет от българското законодателство. Това е предвидено в чл. 46 „Разпоредби на вътрешното право относно компетентността да се сключват договори“, с който започва Раздел II „Недействителност на договорите“ на Част пета „Недействителност, прекратяване и спиране на действието на договорите“ на Виенската конвенция за правото на договорите от 1969 г.

Ще е налице нарушение на норма от вътрешното право относно компетентността да се сключват договори, когато това нарушение е явно, т. е. обективно очевидно за всяка държава, и засяга норма на вътрешното право на държавата от особено важно значение. Без съмнение такива са

нормите на Конституцията и Закона за международните договори на Република България. Това би могло да доведе до недействителност на международния договор по отношение на България.

Във всеки случай, за да се запази възможността да се продължи пътя на договора към ратификация, разглежданото в конституционното дело решение на Народното събрание трябва да се отстрани.

Решението на Народното събрание би могло да се разглежда като осъществяване на контролни правомощия, както и като политически акт, но е противоконституционно по същество и по избраната правна форма.

Също така не може да се приеме твърдението, че на Народното събрание остава единствено да приеме или отхвърли закона за ратификация, защото в него и то именно на етапа на ратификацията могат да се заявяват резерви, възражения на резерви и декларации. Всички тези актове имат правно действие по отношение на международния договор.

Освен това не трябва да се пропуска, че необходимостта от ратификация на един международен договор, дори той да подлежи на задължителна ратификация, може да отпадне, ако държавата промени мнението си за обвързване с договора или последният просто се прекрати.

С уважение: **Blagoi
Vidin**

проф. д-р Благой Видин

Digitally signed by
Blagoi Vidin
Date: 2026.05.29
14:08:11 +03'00'