



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ № 9

София, 25 юни 2026 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Надежда Желепова

Атанас Семов

Красимир Влахов

Янаки Стоилов

Соня Янкулова

Борислав Белазелков

Десислава Атанасова

Галина Тонева

Сашо Пенев

Невин Фети

Орлин Колев

при участието на секретар-протоколита Росица Симова разгледа в закрито заседание на 25.06.2026 г. конституционно дело №7/2026 г., докладвано от съдия Галина Тонева.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България и е във фазата за решаване на делото по същество.

Делото е образувано на 23.03.2026 г. по искане на Министерския съвет на Република България за установяване на противоконституционност на 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, прието от Народното събрание на 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 2026 г.).

Вносителят привежда доводи, че оспореното решение противоречи на принципите на правовата държава и на разделение на властите, както и на установеното с чл. 105, ал. 1 от Конституцията правомощие на Министерския съвет да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната. Твърди също, че е нарушена и предвидената в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ) процедура по сключване на международни договори, както и „задължителното тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и 85, във връзка с чл. 111, ал. 3 и във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията“, направено с Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.

Според вносителя с оспореното решение Народното събрание е навлязло в сфера на компетентност, предоставена на Министерския съвет от Конституцията и ЗМДРБ, като по този начин е нарушило принципа на разделение на властите.

Министерският съвет посочва, че дейностите по подготовката, договарянето и сключването на международните договори попадат в компетентността на изпълнителната власт, докато Народното събрание разполага с правомощие единствено да се произнесе по закона за ратификация в предвидените от Конституцията случаи. Според вносителя производството по сключване на международен договор представлява „сложен фактически състав, в който различни държавни органи имат компетенции на различни етапи, и намесата в тяхната компетентност, съответно изземването на такава, е нарушение на принципа на правовата държава, а в конкретния случай – и на разделиението на властите, тъй като законодателната власт иземва правомощие на изпълнителната“.

Поддържа още, че съгласно чл. 15 ЗМДРБ Министерският съвет „предлага на Народното събрание да ратифицира договора със закон“, като това правомощие се упражнява при условията на оперативна самостоятелност. Според вносителя преценката дали и кога

международният договор да бъде предложен за ратификация принадлежи изцяло на Министерския съвет.

С определение от 28.04.2026 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество, конституирал е заинтересувани институции и организации и е отправил покана до специалисти от науката за представяне на правни мнения.

В дадения от Съда срок са постъпили становища от президента на Република България, министъра на правосъдието и министъра на външните работи, както и писмени правни мнения от проф. д-р Благой Видин, проф. д-р Емилия Друмева и доц. д-р Боряна Мусева. Всички те съдържат аргументи в подкрепа на искането и намират, че то следва да бъде уважено.

В становищата на президента, министъра на правосъдието и министъра на външните работи се подчертава, че Министерският съвет разполага с оперативна самостоятелност при осъществяването на външната политика и при преценката за внасяне на законопроект за ратификация на международен договор. С оглед на това задължаването му от Народното събрание с оспореното решение да внесе такъв законопроект представлява недопустима намеса в самостоятелното му право на законодателна инициатива и води до изземване на компетентността му, с което са нарушени принципите на разделение на властите и на правовата държава.

В правните мнения на проф. д-р Благой Видин, проф. д-р Емилия Друмева и доц. д-р Боряна Мусева са изложени аргументи, че оспореното решение противоречи на конституционната и законовата уредба на международните договори, тъй като се намесва в компетентността на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 от Конституцията да осъществява външната политика на държавата. Това води до навлизане в сферата на оперативната самостоятелност на изпълнителната власт и представлява упражняване от законодателната власт на правомощие извън пределите на

нейната конституционно установена компетентност (*ultra vires*), което обуславя несъвместимост с принципите на разделение на властите по чл. 8 и на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите по делото писмени становища и правни мнения, както и приложимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Предмет на настоящото производство е съответствието с Основния закон на решение на Народното събрание, прието на основание чл. 86 от Конституцията.

С т. 1 от решението се задължава Министерският 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“, като в т. 2 е установено задължение „[п]роектът на закон по т. 1 да бъде внесен в Народното събрание за ратификация“. В т. 3 от решението се съдържа задължение „[м]инистърът на външните работи да обнародва в „Държавен вестник“ закона по т. 1 в 15-дневен срок от датата на влизането му в сила“.

Народното събрание е компетентно да приема предвидените в чл. 86, ал. 1 от Конституцията актове – закони, решения, декларации и обръщения, от които съгласно чл. 86, ал. 2 законите и решенията са задължителни за всички държавни органи, организациите и гражданите.

Предоставените на Народното събрание правомощия да осъществява законодателната власт и да упражнява парламентарен контрол не включват и правомощия, които му позволяват да замества преценката на изпълнителната власт при упражняване на нейните конституционни правомощия. Принципът на разделение на властите изисква всяка власт да действа в рамките на предоставената ѝ компетентност и не допуска един

държавен орган да определя начина, момента или условията, при които друг орган упражнява свои правомощия.

В своята трайно установена практика Конституционният съд приема, че упражняването от Народното събрание на правомощието по чл. 86, ал. 1 от Конституцията предполага стриктно съобразяване с конституционно установеното разграничение между неговите компетентности и тези на Министерския съвет, произтичащо от принципа на разделение на властите (Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г.; Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г. и цитираната там практика).

Съдът посочва, че „[п]равителството е самостоятелна конституционна институция със своя собствена компетенция от общ характер, в която влизат широк кръг от правомощия за регулиране и намеса във всички сфери на обществения живот, но при нейната реализация то трябва да действа в рамките на Конституцията и законите“ (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.). При парламентарното управление правителството се формира от и е политически отговорно пред Народното събрание, но не е подчинено на него. Неговата роля не се свежда до изпълнение на парламентарни решения, а до ръководството и осъществяването на вътрешната и външната политика на страната по чл. 105 от Конституцията. Поради това Министерският съвет формира самостоятелно своята воля въз основа на Конституцията и законите, а върху дейността на Министерския съвет се осъществява парламентарен контрол по реда на чл. 90 от Конституцията (Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г.). Във връзка с това Конституционният съд приема, че „[п]арламентът може с присъщите на политическия контрол способности да изразява одобрение или неодобрение на дейността на изпълнителната власт, но не може да поставя осъществяването на функциите и задачите на изпълнителната власт в зависимост от своя преценка, тъй като това би било в противоречие с принципа на разделение

на властите“ (Решение №15/2022 г. по к.д. №10/2022 г.; Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г.).

В Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г. Конституционният съд потвърждава трайната си практика, като приема, че макар Конституцията да не съдържа разпоредби относно кръга на въпросите, които могат да бъдат предмет на решения на Народното събрание (Решение №25/1998 г. по к.д. №22/1998 г.), и законодателната власт да разполага със значителна свобода на преценка при приемането им, тази свобода не е неограничена. Съобразно принципа на разделение на властите парламентът не може чрез свои решения да навлиза в компетентността на други държавни органи (Решение №9/2018 г. по к.д. №5/2017 г.), нито да се намесва неограничено във всяка сфера на държавното управление (Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.). Принципът на разделение на властите определя границите на конституционно допустимата намеса на парламента в дейността на останалите власти (Решение №2/2025 г. по к.д. №13/2024 г.).

Конституционният съд не намира основание да се отклони от тази принципна позиция и в настоящото производство, тъй като оспореното решение засяга упражняването на правомощия, които Конституцията и законът предоставят на Министерския съвет.

В областта на международните отношения Конституцията разпределя правомощия между Министерския съвет и Народното събрание. Съгласно чл. 105, ал. 1 „Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите“ и в това си качество носи основната отговорност за участието на Република България в международните отношения. Член 106 от Конституцията възлага именно на него сключването, утвърждаването и денонсирането на договори в случаите, предвидени в закона. В същото време чл. 85 от Конституцията предоставя на Народното събрание правомощие да ратифицира със закон само определени категории международни договори, когато

вътрешноправната процедура е достигнала до този етап. В хода на ратификационната процедура Народното събрание по своя инициатива или по предложение на Министерския съвет може да изрази позицията си, като ратифицира или откаже ратификация, формулира резерви, декларации, възражения срещу резерви и декларации, направени от други страни по договора, както и оттегляне на резерви и декларации.

В Решение №17/1997 г. по к.д. №10/1997 г. и в Решение №8/2022 г. по к.д. №4/2022 г. Конституционният съд приема, че „[р]ешенията на парламента трябва да бъдат съобразени и с приетите от него закони, защото правова държава означава упражняване на държавна власт на основата на Конституцията и в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват. Съдът винаги е поддържал, че законосъобразното осъществяване на държавното управление е важен конституционен принцип, съобразяването с който го прави предвидимо за всички останали правни субекти, а това е важна предпоставка за реализиране на правната сигурност като основен компонент на принципа на правовата държава (Решение №3/2017 г. по к.д. №11/2016 г.)“. В този смисъл е и Решение №7/2026 г. по к.д. №8/2026 г.

Законовата уредба относно ангажирането на Република България с международни договори, приета въз основа на възлагането от конституционния законодател (чл. 98, т. 3 и чл. 106), се съдържа в Закона за международните договори на Република България. В него е предвиден редът, по който на органите на изпълнителната власт се възлага подготовката на договора, организирането и провеждането на преговорния процес, вземането на решенията, необходими за подписването му – т.е. до момента на евентуалната ратификация на международен договор водещата роля е възложена на изпълнителната власт.

Когато международен договор подлежи на ратифициране по реда на чл. 85 от Конституцията, по силата на чл. 15, ал. 1 ЗМДРБ Министерският

съвет предлага на Народното събрание да ратифицира този договор със закон. Чрез ЗМДРБ законодателят предоставя единствено на Министерския съвет правомощието да внесе в Народното събрание законопроект за ратификация на международен договор, упражнявайки предоставеното му право на законодателна инициатива по чл. 87, ал. 1 от Конституцията. Преценката дали да упражни това право принадлежи единствено на Министерския съвет.

Конституционната уредба не изключва Народното събрание от процеса по ангажиране с международни договори, но то може да упражни своята компетентност по чл. 85 от Конституцията едва след като Министерският съвет внесе законопроект за ратификация. От това следва, че правомощието на Народното събрание да ратифицира международни договори не го овластява чрез свои решения да задължава Министерския съвет да внесе законопроект за ратификация, след като законът е предоставил тази компетентност именно на Министерския съвет.

С оспореното решение Народното събрание осъществява недопустима от гледна точка на Основния закон намеса в правомощията на Министерския съвет по чл. 105, ал. 1 от Конституцията и отнема предвидената в чл. 15, ал. 1 ЗМДРБ дискреция на изпълнителната власт дали и кога да инициира пред Народното събрание процедура за ратификация на международен договор. По този начин парламентът излиза извън пределите на собствената си компетентност, като се произнася по въпрос, чието решаване Конституцията и законът възлагат на Министерския съвет.

Противоречи на Основния закон и т. 3 от оспореното решение, с която се възлага на министъра на външните работи да обнародва в Държавен вестник закона за ратификация в 15-дневен срок от датата на влизането му в сила. Конституцията предоставя правомощието да обнародва законите единствено на президента (чл. 98, т. 4), с изключение на законите за изменение и допълнение на Конституцията, които се подписват и

обнародват от председателя на Народното събрание в Държавен вестник (чл. 156). Следователно според Конституцията министърът на външните работи не разполага с правомощия във връзка с обнародването на законите. Той не разполага с изключителното правомощие да обнародва и влезлия в сила международен договор. По силата на чл. 25, ал. 1 ЗМДРБ подготовката на този акт е възложена на съответния министър или ръководител на ведомството, който е вносител на предложението за участие на Република България в съответния договор.

Въз основа на изложеното следва да се приеме, че с оспореното решение Народното събрание е действало извън пределите на своята конституционно установена компетентност. Това решение противоречи на чл. 105, ал. 1 от Основния закон и така нарушава принципа на разделение на властите, прогласен в чл. 8 от Конституцията, поради което следва да бъде обявено за противоконституционно.

Воден от тези съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Обявява за противоконституционно 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, прието от Народното събрание на 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 2026 г.).

Председател: Павлина Панова