

До

Конституционния съд на Република  
България

По к. д. № 7/2026

## МНЕНИЕ

От

**Доц. д-р Боряна Богданова Мусева,**

Юридически факултет на Софийския  
университет „Свети Климент Охридски“

Уважаеми дами и господа конституционни съдии,

Във връзка от отправена от Вас покана представям на Вашето внимание писмено мнение по конституционно дело № 7/2026 като благодаря за указаното уважение и интерес към моята позиция.

### **1. Относно предмета на искането**

Конституционният съд е сезиран с искане от страна на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание, с което задължава изпълнителната власт да внесе в парламента проект на закон за ратифициране на присъединяването на Република България като държава основател към Устава на Съвета за мир, създаден по инициатива на САЩ, прието от Народното събрание на 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 20.03.2026 г.).

Министерският съвет поддържа, че с оспореното решение парламентът навлиза в сферата на изпълнителната власт, като на практика предопределя и задължава упражняването на преценка, която следва да бъде осъществявана самостоятелно от Министерския съвет. По-конкретно, тази преценка се отнася до въпросите дали и кога да се предприемат действия по присъединяване към международен договор чрез преминаване към фаза на ратификационна процедура в Народното събрание. Аргументира се, че чрез тази намеса се нарушава принципът на правовата държава, принципът на разделение на властите и на установеното с чл. 105, ал. 1 от Конституцията правомощие на Министерския съвет да осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите. Министерският съвет релевира и нарушение на процедурата за сключване на

международни договори съгласно Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ), както и на „задължителното тълкуване на чл. 86 във връзка с чл. 84 и чл. 85, във връзка чл. 111, ал. 3 и във връзка с чл. 4, ал. 1 и чл. 8 от Конституцията на Република България, направено с Решение №10/2021 г. по к.д. №8/2021 г.“

Следователно предметът на искането обхваща конституционния въпрос за допустимите граници на въздействие на законодателната власт върху изпълнителната власт в областта на външната политика, осъществявана чрез сключване на международен договор, обусловен от тълкуването чл. 105, ал.1 във вр. с чл. 85 от Конституцията, както и на основните конституционни принципи на правовата държава и разделението на властите.

## **2. Относно правната уредба**

Относимата правна уредба, съобразена при изготвяне на настоящото мнение, включва Конституцията на Република България, Закона за международните договори на Република България, Виенската конвенция за правото на договорите, Устава на Организацията на обединените нации. Отчетена е и практиката на Конституционния съд по сходни искания.

## **3. Относно Устава на Съвета за мир**

Настоящото мнение няма да навлиза в детайли в същността на Устава на Съвета за мир, доколкото искането не е с предмет преценка за неговата конституционносъобразност преди ратифицирането му.

Анализът на Устава на Съвета за мир показва, че това е международен договор, доколкото представлява „международно споразумение, сключено между държави в писмена форма и регулирано от международното право...“ (чл. 2, ал.1, т.1 от Виенската конвенция за правото на договорите). Този договор учредява международна организация – Съвета за мир, доколкото установява правила за нейното конституиране, сфера на дейност, управление и прекратяване.

Следва да се има предвид, обаче, че този международен договор и създадената от него международна организация са изградени върху модел, който се характеризира със свързконцентрация на правомощия в Председателя на Съвета за мир, който е физическо лице - Доналд Тръмп, и едновременно с това представител на една държава - САЩ. Същият разполага с решаваща роля при формирането и прекратяването на членството (чл. 2.1–2.3), контролира процеса на вземане на решения чрез изискване за негово одобрение и възможност за последващо вето (чл. 3.1(е), чл. 4.1(е)), притежава правомощия еднолично да създава и разпуска дъщерни организации (чл. 3.2), да назначава ключови длъжностни лица (чл. 4.1), както и да приема еднолично актове (чл. 9). Наред с това, съгласно чл. 7 той е окончателната инстанция по тълкуването и прилагането на Устава. Изрично е предвиденото право Доналд Тръмп да заема длъжността председател пожизнено (чл. 3.2. „а“) и еднолично да определя свой наследник (чл. 3.3).

Тази концентрация на функции в едно лице е несъвместима със забраната на българската Конституция за присвояване на осъществяването на суверенитет от едно лице (чл. 1, ал. 3 от Конституцията), с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията), както и с повелята, че външната политика на Република България се осъществява в съответствие с принципите и нормите на международното право (чл. 24, ал.1 от Конституцията), най-важният от които е, принципът на суверенното равенство между държавите, закрепен в чл. 2, ал.1 от Устава на ООН.

В този смисъл следва да се отбележи, че Уставът на Съвета за мир въвежда модел на международноправна уредба, който се отклонява съществено от утвърдените принципи на международното публично право и от основните изисквания за институционален баланс и предвидимост, както на международно ниво, така и с оглед българската Конституция.

Това налага още на предходните етапи на процедурата при присъединяване към такъв международен договор стриктно спазване на приложимите конституционни и законови изисквания, така че да не се стига до ангажиране на държавата с акт, който по своите характеристики очевидно излиза извън границите на допустимото в едно правово и демократично общество, нито до поставяне на Конституционния съд в положение да се произнася по акт с толкова ясно изразени и съществени пороци.

#### **4. Относно основателността на искането**

Застъпвам мнението, че искането за обявяване противоконституционност е основателно.

Република България е правова държава, която се управлява съобразно Конституцията и законите на страната (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Един от основните конституционни принципи е принципът на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията), който предполага ясно разграничаване на правомощията между законодателната, изпълнителната и съдебната власт. Това разграничение означава, че всяка власт упражнява предоставените ѝ от Конституцията компетентности самостоятелно и другите власти не могат да се намесват в тях, нито да изземват или предопределят начина на тяхното упражняване. Посоченото съдържание на принципа за разделение на властите важи и за Народното събрание, което, независимо че се избира пряко от българските граждани, не е привилегировано или освободено от задължението за ненамеса в дейността на изпълнителната и съдебната власт.

В тази рамка Конституцията изрично възлага на Министерския съвет правомощието да ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната (чл. 105, ал. 1 от Конституцията). Това правомощие включва и дейностите по водене на външната политика чрез участие в процеса по сключване на международни договори, като съгласно чл. 106 от Конституцията Министерският съвет сключва, утвърждава и денонсира международни договори в предвидените от закона случаи. Същевременно, по силата на чл. 85, ал. 1 от Конституцията, Народното събрание има компетентност единствено да ратифицира и денонсира със закон международните договори, когато това е необходимо, но не и да

иницира самостоятелно тези процеси. В конкретния случай, Уставът на Съвета за мир попада сред хипотезите, при които би било необходима ратификация от Народното събрание, защото има политически характер, отнася се до участието на Република България в международна организация и самият той предвижда ратификация (чл. 85, ал. 1, т.1, т.2 и т. 8 от Конституцията и чл. 11.1, б. „б“ от Устава на Съвета за мир).

Процедурата по сключване и ратифициране на международни договори, уредена в Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ), ясно очертава, че до момента, в който бъде взето решение за внасяне на законопроект за ратификация, инициативата и преценката принадлежат изцяло на Министерския съвет. Това е израз на неговата конституционно гарантирана оперативна самостоятелност при осъществяване на външната политика.

В този смисъл следва да бъде отчетена и практиката на Конституционния съд, която последователно разглежда случаи на недопустимо въздействие от страна на Народното събрание върху упражняването на правомощията на Министерския съвет в различни сфери.

Считам, че най-близко до конкретната хипотеза, развила се във връзка с присъединяване към международен договор, е Решение № 1/2014 г. по к. д. № 1/2014 г., за това ще се ограничи до него. То е постановено по повод решение на Народното събрание, с което се налага мораториум върху придобиването на право на собственост върху земя от чуждестранни лица, като едновременно с това се възлага на Министерския съвет да предприеме всички необходими действия за неговото прилагане, включително такива, насочени към едностранно изменение или отклонение от международните задължения на Република България по Договора за присъединяване към Европейския съюз. По същество чрез това решение парламентът не само въвежда вътрешноправна мярка, но и изисква от изпълнителната власт да действа във външнополитическата сфера по начин, който предполага изменение на действащ международен договор, по който България е страна. Именно този елемент: задължаването на Министерския съвет да предприеме действия, водещи до промяна на международноправни задължения, поставя въпроса за допустимите граници на парламентарното въздействие върху изпълнителната власт и за съвместимостта на подобна намеса с принципа за разделение на властите.

В рамките на това дело, случаят по който сам по себе си е почти идентичен със ситуацията по настоящото искане (разликата е само, че тук решението на Народното събрание задължава Министерския съвет да придвижи процедурата по влизане в сила на международен договор чрез преминаване към фазата на ратификацията му, а по дело №1/2014 г. решението на Народното събрание е задължавало Министерския съвет да измени международен договор), Конституционният съд приема, че Министерският съвет е самостоятелен конституционен орган, а не изпълнителен орган на Народното събрание, и разполага с независимост при осъществяване на външнополитическата дейност. Конституционният съд изрично посочва, че макар парламентът да може чрез законодателната си дейност да определя стратегическите насоки на външната политика и

да упражнява политически контрол, включително чрез вот на недоверие, той не може да налага на Министерския съвет конкретни действия или да предписва актове, които да лишават изпълнителната власт от нейната конституционно гарантирана самостоятелност и дискреционна преценка, включително в областта на сключването на международни договори. Изводът се основава и на правомощията на Народното събрание, които предоставят право на законодателния орган да се произнася по всички въпроси на външната политика, без да му е разрешено пряко да я осъществява.

Оттук следва, че единствено Министерският съвет може да внесе законопроект за ратификация на международен договор, като Народното събрание не разполага с правомощие да го задължи да стори това. Това е особено смислено с оглед обстоятелствата, съпътствали подписването от страна на България на Устава на Съвета за мир. Техният анализ показва, че това се е случило в рамките на няколко дни от правителство в оставка в нарушение на правната рамка, зададена от ЗМДРБ. Нарушена е изцяло процедурата по ЗМДРБ, която е задължителна предпоставка за валидното упражняване на правомощията на изпълнителната власт при сключване на международни договори и гаранция за законосъобразност и правилност.

На първо място, не е изпълнено изискването за предварително обосноваване на необходимостта от сключване на международния договор, извършвано след обстойно проучване и в съответствие с Конституцията, вътрешното законодателство и международните задължения на Република България. Това противоречи на чл. 7, ал. 1 във вр. с чл. 3 ЗМДРБ.

На второ място, липсва проект на доклад до Министерския съвет, който да съдържа обосновка за необходимостта от договора, очакваните резултати и финансовите последици от прилагането му, като и за съответствието на разпоредбите му с Конституцията, законодателството и международните задължения на Република България, както и с правото на Европейския съюз. Това представлява нарушение на чл. 7, ал. 1 във вр. с чл. 4 ЗМДРБ, който изисква изготвянето на такъв доклад като задължителен елемент от процедурата.

На трето място, не е проведена задължителната процедура по междуведомствено съгласуване на проекта на международен договор и на доклада, включително с министъра на външните работи, другите министри и ръководители на съответните заинтересувани ведомства. Това е в противоречие с чл. 7, ал.1 във вр. с чл. 5 ЗМДРБ, който установява изискването за съгласуване преди внасянето на проекта за разглеждане от Министерския съвет.

На последно място, самият текст на Устава на Съвета за мир не е бил преведен на български език, както това се изисква преди подписването му, а и преди преминаване към фазата на ратификация, съгласно чл. 7, ал. 1 от ЗМДРБ.

В случая, служебното правителство е установило описаните нарушения, което следва еднозначно от изложените от него мотиви в искането за обявяване на противоконституционност. То разполага с оперативната самостоятелност да прецени, че подобни нарушения компрометират преценката за съвместимост и необходимост от подобен международен договор. Поради това може да реши да извърши пропуснатите етапи от ЗМДРБ, да установи до какви изводи ще доведат те, като е възможно изводът да бъде и в посока преустановяване на процедурата по присъединяване към международния договор още на етап. Отделно Министерският съвет преценява външнополитическия контекст, външнополитическите рискове и има право да се въздържа от предвиждане на ратификационния процес, както има право да отправи и искане до Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 4, във връзка с чл. 150, ал. 1 от Конституцията за произнасяне за съответствието на подписаната Харта за Съвета за мира с Конституцията преди да изготви и внесе законопроект за ратификация в Народното събрание. Всички тези негови правомощия не мога да му бъдат отнети от Народното събрание, което няма компетентност в тази сфера на обществените отношения.

В заключение, считам, че оспореното решение на Народното събрание представлява упражняване на правомощие извън пределите на неговата конституционно установена компетентност (*ultra vires*), доколкото чрез него се цели предопределяне на действия, които по силата на чл. 105, ал. 1 от Конституцията принадлежат на Министерския съвет в рамките на неговата самостоятелна отговорност за осъществяване на външната политика. Подобно въздействие надхвърля допустимите форми на парламентарен контрол и води до навлизане в сферата на оперативната самостоятелност на изпълнителната власт, което е несъвместимо с принципа на разделение на властите по чл. 8 от Конституцията и с изискването за правова държава по чл. 4, ал. 1.

Допълнително, констатираните съществени отклонения от установената в ЗМДРБ процедура по подготовка и сключване на международни договори поставят под въпрос законосъобразността на предприетите действия и обосновават необходимостта от запазване на пълната преценка на Министерския съвет относно по-нататъшното развитие на процедурата. В този смисъл всяко външно предопределяне на тази преценка, включително чрез акт на Народното събрание, е правно недопустимо.

При така очертаните съображения следва да се приеме, че искането на Министерския съвет за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 13.03.2026 г. (обн. ДВ, бр. 28 от 20.03.2026 г.) следва да бъде уважено.

BORIANA BOGDANOVA Digitally signed by BORIANA  
BOGDANOVA MUSSEVA  
MUSSEVA Date: 2026.05.08 09:34:21 +03'00'

С уважение: \_\_\_\_\_

**Доц. д-р Боряна Мусева**