



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ  
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

---

**РЕШЕНИЕ № 10**

София, 18 юни 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагъзова-Финкова  
Константин Пенчев  
Филип Димитров  
Таня Райковска  
Надежда Джелепова  
Атанас Семов

Красимир Влахов  
Янаки Стоилов  
Соня Янкулова  
Борислав Белазелков  
Десислава Атанасова

при участието на секретар-протоколита Даниела Иванова разгледа в закрито заседание на 18.06.2024 г. конституционно дело №7/2024 г., докладвано от съдия Борислав Белазелков.

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

Делото е образувано на 02.02.2024 г. по искане на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Вносителят твърди, че народните представители са били лишени от възможността да направят заявени от тях в хода на дискусиата преди първото гласуване предложения за промени в приетия на първо гласуване

законопроект. Според него провеждането на две гласувания на законопроект в рамките на едно заседание следва да бъде допускано само по изключение (чл. 88, ал. 1, изр. 2 от Конституцията) и да не „нарушава други конституционни ценности, принципи и правила“. Счита, че са нарушени конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1), на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1) и на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1), както и правилото на чл. 77, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), съгласно което Народното събрание може да реши по изключение двете гласувания да се проведат в едно заседание, но само ако по време на обсъждането не са направени предложения за изменение или допълнение на законопроекта.

В подкрепа на тезата си за противоконституционност вносителят се позовава и на относимите според него актове на Конституционния съд – Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г., Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г., Решение №6/2007 г. по к.д. №3/2007 г., Решение №1/2011 г. по к.д. №22/2010 г. и Решение №14/2001 г. по к.д. №7/2001 г.

С определение от 12 март 2024 г. Конституционният съд е допуснал искането за разглеждане по същество.

В изпълнение на предоставената им възможност писмено становище са представили Министерският съвет, министърът на външните работи и министърът на правосъдието. Останалите конституирани заинтересувани институции и поканени организации и специалисти от науката и практиката не са депозирали писмени становища и мнения по делото.

Министерският съвет поддържа, че „волята на страните при сключването на споразумението е изразена в него и последващо едностранно изменение на същото противоречи на фундамента на споразумението – правна връзка между две страни, изразяваща съвпадащата им воля“. Счита, че „между първото и второто четене на закона за ратификация не могат да се правят промени в самото споразумение,

подлежащо на ратификация“, защото „вече сключеното споразумение може да се изменя само по реда на неговото сключване, т.е. с ново решение на Министерския съвет“. Министерският съвет не споделя твърдението на вносителите, че „народните представители са били лишени от възможността да правят предложения по същество за изменения и допълнения в оспорения законопроект“. Обръща внимание, че „от стенографския протокол от заседанието на 13 декември 2023 г. е видно, че преди второто гласуване на оспорения законопроект председателстващият Народното събрание е дал възможност на народните представители за изказвания и предложения по проекта, като такива не са постъпили“. Застъпва тезата, че „въпросът дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание е предоставен на свободната преценка на народните представители“. В подкрепа на своето становище Министерският съвет се позовава и на относимите според него актове на Конституционния съд – Решение №9/1999 г. по к.д. №8/1999 г. и Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.

Министърът на външните работи намира искането за неоснователно, като се позовава на приетото в Решение №9/1999 г. по к.д. №8/1999 г., че „по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Въпросът е поставен изключително на преценката на Народното събрание. По правилността на съображенията, по които народните представители са решили да се възползват от предвидената в Конституцията възможност да се отстъпи от основното правило за гласуване на законите в две отделни заседания, Конституционният съд не може да се произнася“; както и на Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г., в което се приема, че изискването за провеждане на двете гласувания в отделни заседания важи и за ратификационните закони, но предложенията за промени и допълване могат да засягат съдържанието на проектозакона, а не на ратифицирания акт.

Министърът на правосъдието счита, че в правомощията на Народното събрание е да ратифицира или откаже ратификацията на сключен

международен договор и процедурата по приемането на ратификационния закон служи за провеждане на обсъжданията при осъществяването на това правомощие. Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Кога ще бъде взето процедурното решение по предложението за провеждането на гласуванията в едно заседание (преди или след първото гласуване) и какво ще е неговото съдържание, зависи от времето на направените предложения и свободната преценка на народните представители.

Конституционният съд, като обсъди доводите в искането, постъпилите становища и относимата правна уредба, за да се произнесе, съобрази следното:

Законопроектът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (№49-302-02-19) е внесен в Народното събрание от Министерския съвет на 11 септември 2023 г. Както е посочено в Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (Споразумението), с Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета от 14 декември 2022 година за създаване на инструмент за предоставяне на подкрепа на Украйна през 2023 г. (Регламент (ЕС) 2022/2463; ОВ L 322, стр. 1 – 14) е създаден инструментът за предоставяне на подкрепа на Украйна през 2023 г., наречен „Макрофинансова помощ +“ (МФП+), по силата на който Европейската комисия се оправомощава да предостави подкрепа от страна на Европейския съюз на Украйна под формата на заеми с максимален размер до 18 милиарда евро, безвъзмездна помощ и лихвена субсидия.

В мотивите към законопроекта Министерският съвет е посочил: „Целта на МФП+ е да допринесе за преодоляване на недостига на финансиране на Украйна през 2023 г. чрез предоставяне на краткосрочно

финансово облекчение при преференциални условия за държавния ѝ бюджет“. Отбелязано е че „ключова характеристика на МФП+ [...] е предвидената в Регламент (ЕС) 2022/2463 възможност Съюзът да поеме лихвите, като отпусне т.нар. „лихвена субсидия“ и по този начин допълнително да облекчи Украйна от финансовата тежест по обслужването на заемите“. Министерският съвет отчита, че украинската страна се е възползвала от предвидената възможност, като на 8 февруари 2023 г. Министерството на финансите на Украйна е подало искане за поемане на лихвените разходи от бюджета на Европейския съюз (ЕС).

Поради липсата на достатъчно средства в бюджета на Европейския съюз за покриване на пълния размер на лихвената субсидия в резултат на ограниченията, наложени от одобрената с единодушие от държавите членки през 2020 г. Многогодишна финансова рамка на Европейския съюз за периода 2021 – 2027 г., според Министерския съвет се е наложило търсенето на „гъвкав и бърз подход“ за обезпечаване на средствата, които ще са необходими за покриване на лихвените разходи по МФП+. Решението, което държавите членки и Европейската комисия приемат като най-подходящо в този контекст, включва допълнителни вноски, които държавите членки ще предоставят в бюджета на Европейския съюз на доброволна основа от първото тримесечие на 2024 г. до края на програмния период под формата на външни целеви приходи.

В Споразумението се предвижда, че няма да се изисква дадена държава да компенсира евентуалното неизпълнение на приноса от страна на друга държава членка (съображение „Й“). Размерът на вноските е представен в приложение към Споразумението по държави членки под формата на максимални суми за периода 2024 – 2027 г., които са определени спрямо дела на brutния национален доход (БНД) на всяка държава членка в общия БНД на Европейския съюз (съображение „М“). Тези прогнозни изчисления са направени от Европейската комисия въз основа на консервативни допускания относно лихвените проценти по набраните

средства (съображение „М“). Най-късно до 31 януари 2024 г. Европейската комисия ще уведоми съответната държава членка за окончателния общ размер на сумите за 2024 г., тъй като по това време лихвените проценти по заемите вече ще бъдат напълно фиксирани и няма да подлежат на допълнителни промени (§ 2.3. от Споразумението). През останалите години на действие на Споразумението, след постигане на съгласие между Съвета на ЕС и Европейския парламент по бюджета на Европейския съюз за дадената година, Европейската комисия ще има ангажимента да уведомява държавата членка за общия размер на сумите, които трябва да бъдат събрани през въпросната година (§ 2.4. от Споразумението). В приложения към Споразумението списък максимални вноски за държава членка за периода 2024 – 2027 г. е предвидено приносът на България за периода 2024 – 2027 г. да възлезе на не повече от 13 670 648 евро.

Предвижда се възможност за преразглеждане на Споразумението, в случай че окончателните разходи за лихвената субсидия надхвърлят общата сума, предвидена в приложението към него. Към подобно преразглеждане обаче би се пристъпило като към крайна мярка, и то в случай че евентуално необходимите допълнителни средства не могат да се осигурят от бюджета на ЕС (§ 8. от Споразумението).

Принципните изисквания към законодателния процес се съдържат в Конституцията (чл. 87 и 88), а детайлната уредба на неговата реализация се съдържа в ПОДНС, както всяко Народно събрание приема на основание чл. 73 от Конституцията.

Законодателният процес е обвързан с императивното правило (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), че обсъждането и гласуването на всеки внесен законопроект, с изключение на законопроектите за изменение и допълнение на Конституцията по Глава девета от Конституцията, се извършва от Народното събрание с две гласувания. Постоянна е практиката на Конституционния съд, че „процедурата по законотворчеството е изключителна поради естеството и значимостта на материята, предмет на

регулиране със закон. Това обуславя специалния, по-утежен ред за осъществяване на законодателния процес в сравнение с дейността по приемане на останалите актове на Народното събрание. Този ред е предвиден, за да обезпечи задълбоченост при обсъждане и приемане на законите, като се избегне прибързаността и импровизацията в законодателния процес“ (Решение №3/2007 г. по к.д. №2/2007 г., Решение №4/2023 г. по к.д. №3/2021 г.). Съдът многократно се е произнасял относно изискването за задължителните две гласувания на всеки законопроект в смисъл, че „двете „четения“ са две решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента“ (Решение №8/2010 г. по к.д. №2/2010 г., Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г., Решение №4/2023 г. по к.д. №3/2021 г.).

Разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от Конституцията допуска обсъждането и приемането на закон по изключение да се извърши с две гласувания в рамките на едно и също заседание. От нейната формулировка се налага заключението, че тя предоставя на народните представители правото да преценят дали по изключение двете гласувания да се извършат в едно заседание (Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.). Конституционният съд е имал повод да отбележи, че видът на законопроекта (например ратификационен закон), естеството на промяната (например само с технически характер), липсата в рамките на първото гласуване на предложения за изменение и допълнение и т.н. нямат значението на абсолютни условия, които могат да предопределят вземането на решението (Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.).

Според Конституцията приемането на закон с две гласувания в рамките на едно заседание е възможно само по изключение. Прилагането на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията именно защото би следвало да бъде „по изключение“, следва да се обвърже с условието подобно решение да не нарушава други конституционни ценности, принципи и правила. Както се посочва в Решение №8/2010 г. по к.д.

№2/2010 г. и Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г., прибягването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плурализма на мнения в Народното събрание и по-специално да се ограничава или отнема правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на приетия на първо четене законопроект.

От изискването за второ гласуване следва заключението, че Конституцията гарантира правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение между двете гласувания на вече приетия „в цялост и по принцип“ законопроект. Тази възможност се отнася и за ратификационните закони, които също са закони, макар и с различно предназначение. В Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г. Конституционният съд посочва: „Не е възможно по законопроект за ратификация на международен договор текстът на договора да бъде изменян чрез гласуване на предложение на второ четене. Правилото има своето основание предвид начинът, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация“. Допустимо е да се правят и други предложения за изменение и допълнение, като например когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта може да бъде променян или допълван. Съдът отбелязва, че „единственото, което трябва да се съобразява, когато се правят предложения за изменение и допълнение, е че те не трябва да засягат текста на международния договор“ (Решение №5/2015 г. по к.д. №4/2015 г.).

Законопроектът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (№49-302-02-19) е обсъден на първо гласуване в Комисията по бюджет и финанси на 14 септември 2023 г., която изготвя доклад. Законопроектът е обсъден и приет на първо гласуване в пленарната зала на заседанието на 13 декември



2023 г. По време на обсъждането в пленарната зала преди първо гласуване народен представител прави изказване, с което заявява желание да направи в законопроекта предложение между първо и второ гласуване, „така че да бъде пределно ясно на българските граждани какво точно приема Народното събрание, като в член единствен, там където ратифицираме споразумението за финансов принос, ще предложи да бъде дописано „в размер на“ точната сума, която фиксира нашите задължения към момента и съответно да остане тази сума и да не се окаже, че е в някакви значително по-големи размери в следващите десетилетия“.

След като законопроектът е приет на първо гласуване, народен представител прави предложение съгласно чл. 77, ал. 2 ПОДНС, приетият на първо гласуване законопроект да бъде приет и на второ гласуване в същото пленарно заседание. Процедурно предложение за обратното не е направено. Единственото направено процедурно предложение е гласувано и прието. В рамките на обсъждането преди второто гласуване, въпреки изрично формулирано питане от страна на председателстващия заседанието, предложения за промени не са заявени и не са направени. Поради това председателстващият прекратява разискванията. След проведеното второ гласуване законопроектът е приет.

В конкретния случай решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на проекта за ратификационен закон в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, не е противоконституционно. Законодателната практика Народното събрание да приема законите за ратификация на международни договори с две гласувания в рамките на едно и също заседание не изключва възможността при осъществяването на контрол за конституционосъобразност да бъдат отчетени спецификите на всеки отделен случай. В настоящия случай няма доказателства решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на оспорения законопроект в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, да представлява злоупотреба с възможността народните

представители да внасят предложения по съдържанието на законопроектите между двете гласувания. По време на обсъждането на законопроекта преди първото гласуване народен представител е заявил желание да направи предложение по текста на законопроекта в процедурата на обсъждане преди второто гласуване. В действителност заявеното предложение цели промяна в текста на международния договор, макар да се предлага включването му в законопроекта за неговата ратификация. Максималните вноски за държава членка за периода 2024 – 2027 г. са определени в Споразумението. За всяка от годините Европейската комисия има установен в Споразумението ангажимент да уведомява държавата членка за общия размер на сумите, които трябва да бъдат събрани през въпросната година, но без да се надхвърля уговорената максимална вноска за България за периода 2024 – 2027 г., която е 13 670 648 евро, с възможност за преразглеждане като крайна мярка, в случай че евентуално необходимите допълнителни средства не могат да се осигурят от бюджета на ЕС. След като размерът на задължението и сроковете за неговото изпълнение са определени в Споразумението, конституционно недопустимо е чрез ратификационния закон да се прави промяна в текста на международния договор.

На народните представители е предоставена възможност по време на обсъждането преди второто гласуване да правят предложения за изменение и допълнение на законопроекта. Народният представител, който по време на обсъждането на законопроекта преди първото гласуване е заявил намерение да направи предложение за неговото изменение и допълнение по време на обсъждането преди второто гласуване, не е внесъл предложение за изменение или допълнение на приетия на първо четене законопроект.

Поради тези причини е необосновано твърдението, че Законът за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) противоречи на принципите на правовата държава (чл. 4, ал. 1)

и на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1), както и на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията).

Въз основа на изложеното и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

### **Р Е Ш И:**

Отхвърля искането на 48 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета (обн. ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.).

Председател:

Павлина Панова