



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 225 КЛ  
Дата 15. 04. 2024г.

№ 10-00-4/12.04.2024г.

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## СТАНОВИЩЕ

ОТ СТЕФАН ДИМИТРОВ  
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С Определение на Конституционния съд от 12 март 2024 г. заместник министър-председателят и министър на външните работи е конституиран като заинтересована институция по конституционно дело №7/2024 г. по описа на Конституционния съд, образувано 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.).

I. С решение по т. 17 от Протокол № 20 от заседание на Министерския съвет на 3 май 2023 г. е одобрен проект на Споразумение за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно чл. 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета и министърът на финансите е упълномощен да подпише споразумението за финансов принос от името на Република България при условие за последваща ратификация.

Споразумението е подписано за Република България на 10 май 2023 г. и за Европейската комисия на 26 юни 2023 г.

С Решение № 611 на Министерския съвет от 11 септември 2023 г. за предложение до Народното събрание 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 Министерският съвет е одобрил Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета.

Вносител на проекта на РМС № 611/11.09.2023 г. е министърът на финансите.

Съгласно т. 2 от РМС № 611/11.09.2023 г. Министерският съвет предлага на Народното събрание на основание чл. 85, ал. 1, т. 4, 5 и 7 от Конституцията на Република България да ратифицира със закон Споразумението, като е предвидено министърът на финансите да представи законопроекта в Народното събрание.

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 е внесен от Министерски съвет в Народното събрание на 11.09.2023 г. (сигнатура 49-302-02-19), приет е от 49-ото Народно събрание на 13 декември 2023 г. и е обнародван в Държавен вестник, бр.106 от 22.12.2023 г.

Процедурата по приемане на ратификационния закон е изцяло в прерогативите на законодателната власт. Ратифицирането от Народното събрание със закон на Споразумението представлява даване на съгласие за обвързване на българската държава с международния договор, като решението за това съгласие принадлежи изцяло на народните представители. Министерството на външните работи не участва в процедурата по приемане на законопроекта, освен ако не е изрично поканено да даде становище по компетентност.

След приемането на закона за ратификация, задължение на министъра на външните работи съгласно чл. 21 от Закона за международните договори на Република България е да уведоми по дипломатически път другата страна, че България е изпълнила всички изискуеми вътрешноправни процедури, необходими за влизането в сила на договора. В изпълнение на това задължение, Европейската комисия е уведомена по съответния ред и Споразумението е влязло в сила на 22.12.2023 г.

**II.** В искането са приведени аргументи, с които се обосновава твърдяно нарушение на конституционните принципи на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България (КРБ)), на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от КРБ) и на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 от КРБ). Поддържа се, че е нарушен 88, ал. 1 от КРБ, съгласно който „Законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания. По изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание.“

Според начина на формулирано искането би могло да се приеме, че се иска установяване на противоконституционност само на акта на Народното събрание, т.е. на ратификационния закон, обнародван в „Държавен вестник“, бр. 106 от 2023 г., но не и на ратифицирания с него международен договор (Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно член 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета).

Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по искания за установяване на противоконституционност на закони за ратифициране на международни договори, както следва:

1. С Решение № 9 от 16 юни 1999 г. по конституционно дело № 8 от 1999 г. Конституционният съд е отхвърлил искането на 49 народни представители от XXXVIII Народно събрание за обявяване за противоконституционен Закона за ратифициране на Спогодбата за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството

на Република Турция и на Протокола за сътрудничество в областта на енергетиката и инфраструктурата между правителството на Република България и правителството на Република Турция (ДВ, бр. 33 от 1999 г.).

По това искане в една част се поддържа, че ратификационният закон е приет при нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията и че приемането му е станало с две гласувания, но в едно, вместо на две отделни заседания. По този въпрос, в мотивите на решението си, Конституционният съд се е произнесъл по следния начин: „Такова нарушение обаче не е допуснато. С изречение второ към посочения конституционен текст е прието, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Въпросът е предоставен 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.“

2. С Решение № 5 от 29 септември 2015 г. по конституционно дело № 4 от 2015 г. Конституционният съд е отхвърлил искането на четиридесет и осем народни представители за установяване на противоконституционност на Закона за ратифициране на Договора за дилърство между Република България в качеството на Емитент и Ситигруп Глобъл Маркетс Лимитид, Ейч Ес Би Си Банк Пи Ел Си, Сосиете Женерал и Уникредит Банк АГ в качеството на Организатори и Дилъри относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., на Договора за агентство между Република България в качеството на Емитент и Ситибанк Н.А., клон Лондон, в качеството на Фискален агент, Платежен агент, Агент по замяната, Агент по прехвърлянето и Агент за изчисляване и Ситигруп Глобъл Маркетс Дойчланд АГ в качеството на Регистратор, Платежен агент и Агент по прехвърлянето относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г., и на Акта за поемане на задължения от Република България в качеството на Емитент относно Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации на стойност 8 000 000 000 евро, подписан на 6 февруари 2015 г. (ДВ, бр. 16 от 27 февруари 2015 г.).

От една страна в това искане се поддържа, че при приемането на атакувания ратификационен закон народните представители са били лишени от възможността да направят предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект, което е в нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и принципа на политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията), както и на принципа на парламентарната форма на държавно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), а също така и на разпоредбата на чл. 62, ал. 1 от Конституцията, според която Народното събрание осъществява законодателната власт.

Относно правото на народните представители да правят предложения между първо и второ гласуване на законопроект, в мотивите на решението си, Конституционният съд се е произнесъл по следния начин:

„Законодателният процес съдържа императивното правило (чл. 88, ал. 1 от Конституцията), че обсъждането и приемането на всеки представен законопроект се извършва на две гласувания. Обикновено те се определят като "решаващи фази" за превръщането на законопроекта в закон (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г. и др.). От своя страна, специално наличието на изискване за второ гласуване предопределя и извода, че между двете гласувания по всеки законопроект, който вече е приет "в цялост и по принцип", Конституцията е гарантирала правото на всеки народен представител да прави предложения за неговото изменение и допълнение. Същото се отнася и за ратификационните закони, защото те също са закони, макар и с по-особено съдържание. 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 начина, по който се сключват международните договори и тяхното действие. Забраната засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, не и законопроекта за неговата ратификация. При това не става въпрос само за предложения за промени от технически характер, станало впрочем и при приемането на атакувания закон, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно събрание, проведено на 25 февруари 2015 г. Могат да се правят и други предложения за изменение и допълнение. Примерите са различни. По-специално няма пречка, когато международният договор допуска да се правят резерви към него, предложеният текст на законопроекта да бъде променян или допълван. Парламентарната практика у нас познава не един случай, в който след приемането на закон за ратификация на международен договор Народното събрание е гласувало и закон за неговото изменение, което се отнася до резервата. По аргумент на по-силното основание няма причина това да не може да стане и в хода на обсъждането на законопроект за ратификация на международен договор по предложение на народен представител. 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.

Правото на народен представител да прави предложение за изменение и допълнение на законопроект между първото и второто гласуване на законопроект, както отбелязва Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г., обаче е ограничено от самата логика на законодателния процес. След като всяко гласуване само по себе си е решаваща фаза за приемането на даден законопроект, между тях следователно се оформя такъв тип връзка, която изключва възможността в хода на второто гласуване да се обсъждат и правят предложения, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект. С други думи предложението за изменение и допълнение, което може да направи народен представител, трябва да бъде съобразено с етапа, в който се намира законодателният процес, дали става въпрос за първо или за второ гласуване. В конкретния случай и трите предложения (две от тях, както се вижда от стенографските протоколи от заседанието на 43-то Народно събрание, проведено на 25 февруари 2015 г., са били направени в пленарната зала след приемането на законопроекта на първо гласуване, съответно преди и след приемането на решение за второ гласуване в рамките на същото заседание, а третото е депозирано писмено в парламентарното деловодство между първото и второто гласуване) имат за предмет въпрос, който е от принципен характер, доколкото засягат основни

параметри и предмета на ратификационния законопроект и които следва да се разрешат с първото му гласуване. Ето защо твърдението, че в конкретния случай народни представители са били лишени от правото си да правят предложения за изменение и допълнение при приемането на атакувания закон за ратификация, не е основателно. Приемането на законопроекта за ратификация на първо гласуване "в цялост и по принцип" е изключило възможността неговите основополагащи елементи да бъдат предмет на предложения за изменение и допълнение в рамките на процедурата по второто гласуване на законопроекта."

От друга страна, по това искане се поддържа, че е нарушен и чл. 88, ал. 1, изр. 2 от Конституцията, според който решението за извършването на двете гласувания в едно заседание следва да бъде прието от Народното събрание преди двете гласувания. В конкретния случай обаче решението двете гласувания да се извършат в едно заседание е взето между първото и второто гласуване. Според народните представители подобен метод на действие представлява злоупотреба с предоставена от Конституцията възможност.

Относно момента, в който може да се вземе решение за обсъждане и приемане на закон с две гласувания на едно заседание, в мотивите на решението си, Конституционният съд се е произнесъл по следния начин:

„Член 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 своя страна, чл. 77, ал. 1 ПОДНС обвързва тази възможност с изискването по време на обсъждането да не са направени предложения за изменение и допълнение на законопроекта. Начинът, по който е формулиран чл. 88, ал. 1 от Конституцията, налага заключението, че тя предоставя на Народното събрание правото да прецени дали да допусне двете гласувания да се проведат в едно и също заседание, както и кога да се приеме решението. Видът на законопроекта, например ратификационен закон, естеството на промяната, например тя има само 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. Все пак според Конституцията приемането на закон с две гласувания в рамките на едно заседание може да бъде само по изключение. С други думи прилагането на чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията, именно защото би следвало да бъде "по изключение", ще следва да се обвърже с условието подобно решение да не нарушава други конституционни ценности, принципи и правила. Както се посочва в Решение № 8 от 2010 г. по к.д. № 2 от 2010 г., прибягването до подобна възможност не трябва да води до ограничаване на плурализма на мнения в Народното събрание и по-специално да се ограничава правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Ето защо в контекста на казаното според Конституционния съд не може да се фиксира някакъв определен момент, към който с вземането на подобно решение поначало би се гарантирала неговата конституционност. Обвързването му с изискването това да стане специално преди първото гласуване на законопроекта също може да доведе до ограничаване на плурализма на мненията в Народното събрание и правото на всеки народен представител да прави предложения за изменение и допълнение на обсъждан законопроект. Решението по чл. 88, ал. 1, изр. второ от Конституцията, вкл. кога то да се вземе, е не само въпрос

на свободна преценка на Народното събрание, но освен това то винаги е и конкретно с оглед гарантирането на плурализма на мненията.

В настоящия случай няма доказателства, че решението на Народното събрание да проведе второто гласуване на атакувания законопроект в същото заседание, в което е било проведено и първото гласуване, представлява злоупотреба с възможност, както се твърди в искането. Най-малкото, защото Народното събрание обикновено приема законите за ратификация на международни договори с две гласувания в рамките на едно и също заседание. Става дума за установена законодателна практика.“

III. След преглед на материалите, изпратени от Конституционния съд, и изложената по-горе съдебна практика, изразявам мнение, че в рамките на предмета на делото Конституционният съд би следвало да разгледа и прецени дали 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 противоречи на Конституцията на Република България само от гледна точка на законодателния процес, но не и относно съдържателната му част. В случая би следвало да бъде направена преценка за конституционност на законодателния процес, проведен при обсъждане на законопроекта на две гласувания в зала на 13 декември 2023 г., като включително се обсъди и вземе под внимание стенографския протокол от заседанието на Народното събрание на този ден.

В тази връзка следва да се отбележи, че „Конституционният съд многократно е отстоявал виждането си, че преценката за конституционност на законотворческия процес може да се основава само на стенографските протоколи от заседанията на парламента (Решение № 3 от 1993 г. по к.д. № 2 от 1993 г., Решение № 18 от 1995 г. по к.д. № 16 от 1995 г., Решение № 25 от 1998 г. по к.д. № 22 от 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г., Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г. и др.). Безспорно е, че стенографските протоколи представляват официални документи за проведените заседания на Народното събрание, от които може да се установи наличието на необходимия кворум и мнозинство за приемането на актовете, броят на гласуванията, с които е приет закон или друг акт на Народното събрание, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания.“ (Решение № 6 от 2007 г. на Конституционния съд).

С уважение,



**СТЕФАН ДИМИТРОВ**  
**МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ**