



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Ех. № 388 К1

Дата 09.11.2023г.

ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ "НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ"

1407 София, бул. "Черни връх" 45, тел. 8147109, факс:9632188, e-mail: dans@ dans.bg

Рег. № ПН-3068
11.10.2023г., екз. № 2

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
Гр. София, п.к. 1000
Бул. „Княз Ал. Дондуков“ № 1

На Ваш изх. № 323-КД/10.10.2023г.
По наш Вх. № РД-3663/11.10.2023г.

СТАНОВИЩЕ

по чл. 18, ал. 2 от Закона за конституционния съд
по конституционно дело № 20/2021 г.

от Държавна агенция „Национална сигурност“ (ДАНС),
представявана от Пламен Тончев, председател на ДАНС

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България (КРБ), на 04.08.2023 г. е образувано дело № 14/2023 г. по описа на Конституционния съд (КС) по искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 1 – 5 от Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ЗИДЗКПОМОДРДПУ, обн., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.), а след влизането на закона в сила – на § 2 и 3 от Преходните и заключителните разпоредби (ПЗР) на Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ЗКПОМОДРДПУ, обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., изм., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.). В искането е посочено, че оспорените разпоредби противоречат на чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от КРБ.

С Определение № 9 от 10.10.2023 г. КС допуска за разглеждане по същество искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ (обн., ДВ,

бр. 8 от 25.01.2023 г., изм., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.) и отклонява искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на § 2, ал. 2 и § 3 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ (обн., ДВ, бр. 8 от 25.01.2023 г., изм., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.), като прекратява конституционното производство в тази му част.

Като конституираната заинтересована институция по делото, на основание чл. 18, ал. 2 от ЗКС Агенцията изразява следното становище:

I. Съгласно разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от КРБ, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Цитираната разпоредба отразява иманентната връзка между правовата държава и законното упражняване на държавната власт. Текстът в императивна форма повелява държавните органи да осъществяват управлението (публичната власт) съобразно Конституцията и законите.

Законите са еднакво задължителни за държавните органи, длъжностните лица, обществените и стопанските организации и гражданите. В правовата държава точното и еднакво спазване на законите от всички правни субекти е абсолютно условие за свободата и осъществяването на държавната власт. От своя страна, спазването на Конституцията е висша изява на законността, като в разпоредбата на чл. 5, ал. 1 от КРБ е прогласено, че Конституцията е върховен закон и другите закони не могат да ѝ противоречат.

Постоянна е практиката на Конституционния съд, че „принципът на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) обвързва всички органи на държавата, включително и Народното събрание в неговата дейност да остане в конституционно зададените рамки на възложената му държавна власт и в частност при упражняване на законодателната власт. Този принцип се проявява като изискване към действащите закони - както по отношение на тяхното съдържание, така и като императив за спазване на конституционно установения ред за тяхното приемане, изменение, допълнение и отмяна. Различните аспекти на обвързаност на законодателя от принципа на правовата държава са очертани в практиката на Съда, който подчертава, че „всяко законодателно разрешение както от гледна точка на процедурата по неговото приемане, така и на неговото съдържание не бива да влиза в противоречие с принципите и отделните разпоредби на Конституцията“ (чл. 5, ал. 1 от Конституцията; Решение № 10/2009 г. по к. д. № 12/2009 г.)“ (Решение № 4/2023 г. на КС по к. д. № 3/2021 г.).

Изискванията към съдържанието на законите са доразвити в Закона за нормативните актове, чл. 9, ал. 1 от който указва разпоредбите на нормативните актове да бъдат формулирани кратко, точно и ясно, т.е. да не създават предпоставки за противоречиво тълкуване във връзка с тяхното изпълнение.

Съгласно разпоредбата на чл. 11, ал. 1 от КРБ, политическият живот в Република България се основава върху принципа на политическия плурализъм.

Политическият плурализъм дава възможност за легално съществуване на различни политически формирвания, за свободно пропагандиране на идеи и възгледи, ако те не призовават към насилие, не ограничават правата и свободите на другите граждани и не са насочени срещу националните интереси.

„Политическият плурализъм е невъзможен там, където липсва равенство във възможностите за изразяване и обмен на идеи, възгледи и информация, за участие в нормален демократичен дискурс.“ (Решение № 21/1996 г. на КС по к. д. № 19/96 г.).

В тази връзка, в разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от КРБ е предвидено, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания, които се извършват на отделни заседания.

Върховният закон обаче допуска изключение от това правило, като в разпоредбата на чл. 88, ал. 1 от КРБ е създадено и второ изречение, гласящо 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, което може да реши да приложи предвиденото в КРБ изключение.

В изпълнение на визираните конституционни текстове, в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) е включена Глава осма „Внасяне, обсъждане и приемане на законопроекты и други актове на Народното събрание“, регламентираща реда за разглеждане на внесените в Народното събрание законопроекты и възможността по същите да бъдат правени предложения.

Процедурата, уредена в ПОДНС, също предвижда законопроектите да се приемат на две гласувания, които се правят в различни заседания (чл. 77, ал. 1 от ПОДНС). По отношение на изключението от този ред ПОДНС предвижда, че Народното събрание може да реши по изключение двете гласувания да се проведат в едно заседание. Тази разпоредба се прилага само ако по време на обсъждането не са направени предложения за изменение или допълнение на законопроекта (чл. 77, ал. 2 от ПОДНС). Изискването по време на обсъждането да не са направени предложения за изменение или допълнение на законопроекта, за да се приложи процедурата по провеждане на две гласувания в едно заседание, е предвидено единствено в ПОДНС, но не и в КРБ.

В практиката си КС многократно се е произнасял със свои решения по процедурата по гласуване и приемане на актове на Народното събрание (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. и Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от 1998 г., Решение № 28 от 1998 г. по к. д. № 26 от

1998 г.), като е приемал, че преценката за конституционност „може да се основава само на стенографските протоколи за заседанията на парламента“, а отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации имат доказателствената сила на официални документи.

Горесцитираната практика на КС е приложима към настоящото производство и фактът дали при провеждане на 40 заседание на Четиридесет и деветото народно събрание на 21 юли 2023г., е нарушено правото на законодателна инициатива на народните представители и произтичащата от него възможност за тях да правят предложения за изменения и допълнения на приет на първо четене на законопроект чрез гласуване за преминаване веднага към второ четене на законопроекта може да се установи от цялостния стенографски протокол на заседанието.

II. Относно ограничителните мерки на Европейския съюз и Закона за контрол по прилагане на ограничителните мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна:

1. Ограничителните мерки са инструмент на Общата външна политика и политиката на сигурност на Европейския съюз. Същите се приемат от Съвета в съответствие с разпоредбата на чл. 215 на дял IV на Част пета „Външна дейност на Съюза“ от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Съгласно разпоредбата на чл. 215, параграф 1 от ДФЕС, когато решение, прието съгласно глава 2 „Специфични разпоредби относно Общата външна политика и политика на сигурност“ на дял V „Общи разпоредби относно външната дейност на Съюза и специфични разпоредби относно Общата външна политика и политика на сигурност“ от Договора за Европейския съюз (ДЕС), предвижда прекъсването или ограничаването, изцяло или частично, на икономическите и финансови отношения с една или няколко трети страни, Съветът, като действа с квалифицирано мнозинство, по съвместно предложение на върховния представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и на Комисията, приема необходимите мерки. Той информира за това Европейския парламент.

Разпоредбата на чл. 215, параграф 2 от ДФЕС предвижда, че когато решение, прието съгласно глава 2 на дял V от ДЕС, предвижда това, Съветът може да приеме, съгласно процедурата, посочена в параграф 1, ограничителни мерки по отношение на физически или юридически лица, недържавни групи или образувания.

Във връзка със ситуацията в Украйна Съветът на Европейския съюз е приел Регламент (ЕС) № 208/ 2014 на Съвета от 5 март 2014 г. относно ограничителните мерки, насочени срещу определени лица, образувания и органи с оглед на положението в Украйна, Регламент (ЕС) № 269/ 2014 на

Съвета от 17 март 2014 г. относно ограничителните мерки по отношение на действия, подкопаващи или застрашаващи териториалната цялост, суверенитета и независимостта на Украйна и Регламент (ЕС) № 833/2014 на Съвета от 31 юли 2014 г. относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна, както и редица решения.

Визираните регламенти имат пряко действие, поради което задължените субекти следва да ги изпълняват и без наличието на нарочен нормативен акт от националното законодателство, който да въвежда техните изисквания. Държавите членки обаче следва да предвидят съответни санкционни норми в националните си законодателства за неизпълнение на посочените в регламентите задължения, както и да определят националните органи, компетентни да осъществяват контрол.

2. На национално ниво е приет ЗКПОМОДРДПУ (обн., ДВ., бр. 8 от 25.01.2023 г.). Законът е изменян и допълван двукратно, като промените са обнародвани съответно в ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г. и в бр. 86 от 13.10.2023 г.

2.1. Настоящата редакция на закона предвижда, че същият урежда: осъществяването на контрол при прилагане на забраните и дерогациите по член 3м, параграфи 5 и 7 от Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.), наричан по-нататък „Регламент (ЕС) № 833/2014“, и неговите последващи изменения и допълнения; реда и начина за определяне, начисляване и събиране на енергийни вноски върху вноса и транзитния пренос на природен газ с произход от Русия с кодове по КН 2711 11 00 и 2711 21 00.

Разпоредбите на чл. 3м, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕС) № 833/2014 предвиждат забрана за: закупуването, вноса или трансфера, пряко или непряко, на суров нефт или на нефтопродукти, изброени в приложение XXV, ако те са с произход от Русия или се изнасят от Русия; прякото или непрякото предоставяне на техническа помощ, брокерски услуги, финансиране или финансова помощ или всякакви други услуги, свързани с посочената в параграф 1 забрана.

Разпоредбите на чл. 3м, параграфи 5 и 7 от Регламент (ЕС) № 833/2014, предмет на уредба и в ЗКПОМОДРДПУ, уреждат дерогации от визираните забрани.

Съгласно чл. 3м, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 833/2014, считано от 5 декември 2022 г. и чрез дерогация от параграфи 1 и 2, компетентните органи на България могат да разрешат изпълнението до 31 декември 2024 г. на договори, сключени преди 4 юни 2022 г., или на допълнителни договори, необходими за изпълнението на такива договори, за закупуването, вноса или трансфера на суров нефт, превозван по море, и на нефтопродукти, изброени в приложение XXV, с произход от Русия или изнасяни от Русия.

Видно от цитирания текст, компетентните органи на Република България имат възможност да дерогират забраните по чл. 3м, параграфи 1 и 2 от Регламент (ЕС) № 833/2014, като дерогацията е ограничена до определен времеви интервал – считано от 5 декември 2022 г. до 31 декември 2024 г. Дерогацията касае и определена категория договори, а именно сключени преди 4 юни 2022 г. или след тази дата, но имащи качеството на допълнителни договори, необходими за изпълнението на договори, сключени преди 4 юни 2022 г. за закупуването, вноса или трансфера на суров нефт, превозван по море, и на нефтопродукти, изброени в приложение XXV, с произход от Русия или изнасяни от Русия.

Съгласно чл. 3м, параграф 7 от Регламент (ЕС) № 833/2014, стоките, внасяни вследствие на дерогация, предоставена от компетентен орган съгласно параграф 5 или 6, не се продават на купувачи, разположени в друга държава членка или в трета държава. Считано от 5 февруари 2023 г. се забраняват трансферът и транспортът към други държави членки или трети държави, както и продажбата на купувачи в други държави членки или в трети държави на нефтопродукти с код по КН 2710, получени от суров нефт, внесен въз основа на дерогация, предоставена от българския компетентен орган съгласно параграф 5. Чрез дерогация от забраната във втора алинея, българските компетентни органи могат да разрешат - при условията, които сметнат за уместни продажбата, доставката, трансфера и износа за Украйна на определени рафинирани нефтопродукти, изброени в приложение XXXI, получени от суров нефт, внесен съгласно параграф 5, ако преценят, че: а) продуктите са предназначени само за употреба в Украйна; б) с продажбата, доставката, трансфера или износа не се цели заобикаляне на забраните във втора алинея. Чрез дерогация от забраната във втора алинея компетентните органи на България могат да разрешат - при условията, които сметнат за уместни продажбата, доставката, трансфера или износа към трети държави на определени, изброени в приложение XXXII нефтопродукти, които са получени от суров нефт, внесен съгласно параграф 5, в рамките на квотите за обем на износа, посочени в същото приложение, след като са се уверили, че: а) продуктите не могат да бъдат съхранявани в България поради рискове за околната среда и за безопасността; б) с продажбата, доставката, трансфера или износа не се цели заобикаляне на забраните във втора алинея. В двуседмичен срок от даването на разрешение съгласно настоящия параграф България уведомява другите държави членки и Комисията.

Видно от цитирания текст, продуктите, предмет на дерогация по чл. 3м, параграф 5 от Регламент (ЕС) № 833/2014, не следва да „напускат“ територията на Република България, освен в предвидените случаи на дерогация – при продажба, доставка, трансфер и износ за Украйна на определени рафинирани нефтопродукти, изброени в приложение XXXI, получени от суров

нефт, внесен съгласно параграф 5; продажба, доставка, трансфер или износ към трети държави на определени, изброени в приложение XXXII нефтопродукти, които са получени от суров нефт, внесен съгласно параграф 5, и при наличието на определени предпоставки, описани по-горе.

2.2. Предвид уредените в Регламент (ЕС) № 833/2014 забрани и дерогации, ЗКПОМОДРДПУ регламентира реда за тяхното прилагане, както и контролните органи по прилагането им, а именно - Агенция „Митници“ и Националната агенция за приходите (чл. 6 от ЗКПОМОДРДПУ).

В разпоредбата на чл. 2 от ЗКПОМОДРДПУ са регламентирани забрани на определени дейности по отношение на суров нефт и определени нефтопродукти.

Разпоредбата на чл. 3 от ЗКПОМОДРДПУ детайлизира правилата относно дерогациите по Регламент (ЕС) № 833/2014.

Двете визирани разпоредби (чл. 2 и 3 от ЗКПОМОДРДПУ) касаят текстовете на чл. 3м, параграфи 5 и 7 от Регламент (ЕС) № 833/2014, в съответствие и с предмета на ЗКПОМОДРДПУ, регламентиран в чл. 1.

3. Съгласно § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, възложените концесии по Закона за концесиите до влизането в сила на този закон за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, на лица, попадащи в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 относно ограничителни мерки с оглед на действията на Русия, дестабилизиращи положението в Украйна (ОВ, L 229/1 от 31 юли 2014 г.) с неговите последващи изменения, се прекратяват в едноседмичен срок. В двуседмичен срок от отнемането на концесията Министерството на транспорта и съобщенията поема оперативното управление на съоръженията. Дейностите, възложени с концесионния договор, се запазват и се осъществяват от държавата, като за достъпа се събират такси, определени с акт на Министерския съвет, и се гарантира достъпът до стратегическите обекти с оглед обезпечаване на дейността на лицата, опериращи в тях.

3.1. Цитираната редакция на текста е приета със ЗИДЗКПОМОДРДПУ (обн., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.) и същата е приложима при кумулативното наличие на следните предпоставки: първо, възложени концесии по реда на Закона за концесиите до влизането в сила на „този закон“ – би следвало да се има предвид ЗКПОМОДРДПУ, който, съгласно § 3 от ПЗР, влиза в сила от 5 февруари 2023 г.; второ, концесиите следва да са за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност – стратегическите обекти и дейности са определени в Постановление № 181 на Министерския съвет от 2009 г. за определяне на стратегическите обекти и дейности, които са от значение за националната

сигурност (обн., ДВ, бр. 59 от 2009 г., последна редакция, бр. 97 от 2022 г.); трето, следва да засягат нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия; четвърто, концесиите следва да са възложени на лица, попадащи в обхвата на член 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014.

При наличие на посочените по-горе предпоставки, концесиите следва да бъдат прекратени в едноседмичен срок. Доколкото в текста не е посочено от кога тече този срок, считаме, че същият следва да тече от влизането в сила на промените в ЗКПОМОДРДПУ, а именно от влизането в сила на ЗИДЗКПОМОДРДПУ (обн., ДВ, бр. 67 от 04.08.2023 г.). Последният закон не съдържа заключителна разпоредба относно влизането му в сила, поради което приложимо е общото правило по чл. 5, ал. 5 от КРБ – влиза в сила три дни след обнародването си, а именно на 08.08.2023 г.

Що се касае до поемането на оперативното управление на съоръженията от страна на Министерството на транспорта и съобщенията в двуседмичен срок от отнемането на концесията, то Законът за концесиите в действителност не борави с понятието „отнемане на концесия“. В закона е използвано понятието „прекратяване“ на концесионен договор. Понятието „прекратяване“ е използвано и в първото изречение на § 2, ал. 1 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ, което по същество въвежда основанието за прекратяване на съответните концесии, в съответствие с чл. 145, ал. 2, т. 5 от Закона за концесиите.

По отношение възлагането на оперативното управление на съоръженията на Министерството на транспорта и съобщенията, а не на министъра на транспорта и съобщенията, безспорно, орган на изпълнителната власт е министърът, по аргумент от чл. 19, ал. 2, т. 4 и чл. 25, ал. 1 от Закона за администрацията. Министерството, от своя страна, е администрация, подпомагаща дейността на министъра (чл. 38, ал. 1, т. 2 и чл. 42, ал. 1 от Закона за администрацията).

Министрите, съобразно отрасловата им компетентност, са включени сред органите, които имат функции по стратегическото развитие, планирането, мониторинга, управлението и контрола в областта на концесиите (чл. 36, т. 3 от Закона за концесиите).

3.2. Предвид обстоятелството, че текстът на § 2 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ касае определена категория концесии, следва да се има предвид, че забрани, свързани с възлагането на концесии, са уредени в разпоредбата на чл. 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014, към която препраща и обсъжданата разпоредба от националното законодателство.

Съгласно чл. 5к, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 833/2014, забранява се възлагането или продължаването на изпълнението на всякакви договори за обществени поръчки или за концесии, попадащи в обхвата на директивите за

обществените поръчки, както и на член 10, параграфи 1 и 3, параграф 6, букви а) - д), параграфи 8, 9 и 10, членове 11, 12, 13 и 14 от Директива 2014/23/ЕС, член 7, букви а) - г) и член 8, член 10, букви б) - е) и з) - й) от Директива 2014/24/ЕС, член 18, член 21, букви б) - д) и ж) - и), членове 29 и 30 от Директива 2014/25/ЕС и член 13, букви а) - г), е) - з) и й) от Директива 2009/81/ЕО, на или със: а) руски гражданин, пребиваващо в Русия физическо лице или юридическо лице, образувание или орган, установени в Русия; б) юридическо лице, образувание или орган, повече от 50 % от правото на собственост в което е пряко или непряко притежавано от образувание, посочено в буква а) от настоящия параграф; или в) физическо или юридическо лице, образувание или орган, действащ(о) от името или по указание на образувание, посочено в буква а) или б) от настоящия параграф, включително, когато те представляват повече от 10 % от стойността на поръчката, на или със подизпълнители, доставчици или образувания, чийто капацитет се използва по смисъла на директивите за обществените поръчки.

Въпреки че разпоредбата на чл. 5к от Регламент (ЕС) № 833/2014 не е изрично цитирана при определянето на предмета на ЗКПОМОДРДПУ в разпоредбата на неговия чл. 1, следва да се има предвид, че § 2 от ПЗР на ЗКПОМОДРДПУ касае концесиите за осъществяване на дейности в стратегически обекти от значение за националната сигурност, засягащи нефт и продукти от нефтен произход, произведени от суров нефт, с произход Русия или изнесени от Русия, като дейностите с посочените продукти, от своя страна, са предмет на уредба в основния текст на ЗКПОМОДРДПУ.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
ДЪРЖАВНА АГЕНЦИЯ
„НАЦИОНАЛНА СИГУРНОСТ“

.....

ПЛАМЕН ТОНЧЕВ

..... 07.11.23г.