



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Г.х. № 250 К4
Дата 05.04.24г.

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-40
... 05.04... 2024 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

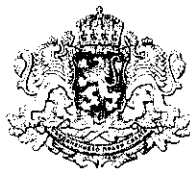
УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 7 за 2024 г., одобрено с Решение № ...266..... на Министерския съвет от 2024 г.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

академик Николай Денков





РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

от Министерския съвет на Република България
по конституционно дело № 7 от 2024 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 12 март 2024 г. на Конституционния съд сме конституирани като заинтересувана институция по конституционно дело № 7 от 2024 г., 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 (ДВ, бр.106 от 22.12.2023 г.)

В искането са изложени аргументи, с които вносителите обосновават твърдяното нарушение на 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). Вносителите посочват, 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 тях 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“. В подкрепа на твърдяната противоконституционност вносителите се позовават и на относимите според тях 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.; Решение № 14/2001 г. по к.д. № 7/2001 г.

В предоставения ни едномесечен срок изразяваме следното становище:

Относно твърдението за нарушение на чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията

Конституционният съд многократно (Решение № 28 от 1998 г. по к.д. № 26 от 1998 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к. д. № 34 от 1998 г.; Решение № 14 от 2001 г. по к. д. № 7 от 2001 г.; Решение № 4 от 2002 г. по к. д. № 14 от 2002 г.; Решение № 7 от 2005 г. по к. д. № 1 от 2005 г.; Решение № 6 от 2007 г. по к. д. 3 от 2007 г.; Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2 от 2010 г.; Решение № 5 от 2015 г. по к. д. № 4 от 2015 г.) е разглеждал спорове във връзка с конституционното правило за задължителните две гласувания на всеки законопроект (чл. 88, ал. 1 от Конституцията) и се е произнасял в смисъл, че двете четения на законопроектите са двете решаващи фази на законодателния процес и протичат като обсъждане и гласуване в пленарната зала на парламента. В искането си народните представители цитират мотивите на Решение № 8 от 2010 г. по к. д. № 2 от 2010 г. В него Конституционният съд е достигнал до извода, че лишаването от право на народните представители да правят предложения за промени в законопроекта за изменение и допълнение на Закона за националния архивен фонд между първо и второ четене е в нарушение на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и на принципа на политическия плюрализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията). Конституционният съд посочва, че: „Недопустимо е в случаите, когато при обсъждането на законопроектите на първо четене в постоянните комисии или в пленарната зала народни представители заявят недвусмислено, че възнамеряват да упражнят правото си да внесат предложения по отделни текстове за второто четене, да се пристъпва към второто

гласуване в същото заседание.“ Цитираното решение на Конституционния съд се отнася обаче до промяна в Закона за националния архивен фонд, т.е. до изменения и допълнения на нормативен акт, до създаване, съответно изменение или отмяна, на правни норми. Безспорно е, че мотивите на цитираното решение са приложими за изменение и допълнение на същински нормативен акт, но не за такъв се касае в конкретния случай. С оспорвания закон не се регулират обществени отношения, което е същината на законодателния процес и на правото на законодателна инициатива, а се ратифицира споразумение, по което страна е Република България и Европейската комисия. Това споразумение не съдържа общи правила за поведение, които се прилагат към индивидуално неопределен кръг субекти, както изисква чл. 1а от Закона за нормативните актове (ЗНА), нито уреждат първично или въз основа на Конституцията обществени отношения, които се поддават на трайна уредба, според предмета или субектите в един или няколко института на правото или техни подразделения, както изисква чл. 3 от ЗНА. Подготовката за сключване и процеса на сключване на международните договори, по които Република България е страна, са регламентирани в глави втора и трета на Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ). В чл. 9 от ЗМДРБ ясно е посочено кои субекти сключват международните договори – Президентът или Министерският съвет. Споразумението - предмет на ратификация по оспорвания закон, е сключено от Министерския съвет чрез министъра на финансите и може да бъде изменяно и допълвано само с решение на Министерския съвет. В конкретния случай Народното събрание няма правомощие да измени споразумението, а може да откаже ратификация и то да не влезе в сила. В това е и смисълът на термина „ратификация“ – „потвърждаване, приемане на вече извършени актове или действия“. Волята на страните при сключването на споразуменията е изразена в него и последващо едностранно изменение на същото противоречи на фундамента на споразумението – правна връзка между две страни, изразяваща съпадащата им воля. Едностранното изменение на споразумението подменя волята на страните, което не съответства на принципите на договорното право. В решение № 8 от 2010 г. се посочва и следното „Правото да се правят предложения между двете четения е ограничено само в две посоки: вносителят на законопроекта няма право да прави предложения върху своя собствен законопроект и не могат да се обсъждат и гласуват

предложенията, които противоречат на принципите и обхвата на приетия на първо гласуване законопроект.“ Предложенията за изменение на споразумението от народен представител противоречат на процедурата за сключване на международен договор. Между първото и второто четене на закона за ратификация не могат да се правят промени в самото споразумение, подлежащо на ратификация. Това е така, тъй като вече сключеното споразумение може да се изменя само по реда на неговото сключване, т.е. с ново решение на Министерския съвет. Това се потвърждава и от текста на чл. 11, ал. 2 от ЗМДРБ „Когато в хода на преговорите се наложи съществено отклонение от проекта по ал. 1, парафирането и подписването на договора се извършват след одобрение на Министерския съвет.“. Поради тази причина фазата на писмени предложения между двете гласувания, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до съответната водеща комисия, е неприложима за законопроектите за ратификация на международни договори и споразумения, поради което и изложените в Решение № 8 по к. д. № 2 от 2010 г. мотиви за противоконституционност на измененията и допълненията на Закона за Националния архивен фонд поради противоречие с чл. 4, ал. 1 и чл. 11, ал. 1 от Конституцията са неприложими за закона за ратификация – предмет на настоящото дело. При приемането на закон за ратификация на две четения не се „отнема“, както твърдят вносителите на искането, възможността народните представители да правят предложения по приетия закон за ратификация на Споразумението, тъй като изначално народните представители не могат да предлагат и съответно парламентът да гласува промени в предлаганото за ратификация споразумение. Всичко това е отчетено и в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, където в чл. 84 е посочено, че по законопроект за ратифициране на международен договор текстът на договор не може да бъде изменян. Във връзка с това предложение за промени в споразумението е в нарушение на този правилник. Допускат се само резерви, когато те са допустими от самия договор, което не е налице в случая.

Не е коректно изложеното в искането, че народен представител е заявил в хода на дискусиата преди първото гласуване предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект. Конституционният съд многократно е отстоявал виждането си, че преценката за

конституционносъобразност на законотворческия процес може да се основава 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 в Народното събрание, т.е. да се установи спазването на конституционните изисквания. От стенографския протокол от заседанието на 49-ото Народно събрание, проведено на 13 декември 2023 г., е видно, че народният представител Николай Дренчев е заявил при първото разглеждане на оспорения законопроект, че ще направи „....предложения между първо и второ четене в Закона, 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...“. Цитираното „дописване“ е на част от заглавието на предложеното за ратификация споразумение, което по същество е промяна на сключеното споразумение, което е недопустимо както от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, така и от правилата за сключване на международните договори. При първото разглеждане на законопроекта народният представител също така е заявил, че ще има предложения между първо и второ четене. 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. Поради това твърдението на вносителите, че народните представители са били лишени от възможността да правят предложения по същество за изменения и допълнения в оспорения законопроект, е некоректно и неоснователно.

Относно твърдението за нарушение на чл. 88, ал. 1 от Конституцията

Приемането на закона в едно заседание с две гласувания е проведено въз основа на изрично решение на Народното събрание. Доводът на вносителите на искането, че е бил нарушен чл. 88, ал. 1 от Конституцията, предвиждащ двете гласувания на законопроектите да се извършват на отделни заседания, е неоснователен. С изречение второ на цитирания чл. 88, ал. 1 е предвидено, че по изключение Народното събрание може да реши двете гласувания да се извършат в едно заседание. Именно от тази конституционна възможност са се възползвали народните представители, като са решили да преминат към второ четене на законопроекта веднага след приемането му на първо четене. Без значение е моментът на вземане на решението за разглеждане на законопроекта в едно заседание. Споменатото по-горе изречение второ на чл. 88, ал. 1 от Конституцията не поставя условия или изисквания за прилагането му. Въпросът дали по изключение двете гласувания могат да се извършат в едно заседание е предоставен на свободната преценка на народните представители. С Решение № 9 от 1999 г. на Конституционния съд по к. д. № 8 от 1999 г. съдът вече се произнесъл за конституционносъобразността на приемането на закон за ратифициране в едно заседание на Народното събрание. Конституционните съдии приемат, че с двете гласувания в едно заседание не се нарушава Конституцията и това е въпрос на преценка на Народното събрание. В Решение № 5 от 2015 г. по к. д. № 4 от 2015 г. Конституционният съд споделя разбирането, че решението по чл. 88, ал. 1 от Конституцията е не само въпрос на свободна преценка на Народното събрание, но освен това то винаги е и конкретно с оглед на 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. 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.

Предвид изложените съображения смятаме, че 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 (ДВ, бр. 106 от 22.12.2023 г.) е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

Николай Денков