

ДО: КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

*Образуван к.г. № 7/2024 г.
Определен съд - докладчик:
судия Борислав
Белазеков
02.02.2024г.*

ИСКАНЕ

ОТ: ГРУПА НАРОДНИ ПРЕДСТАВИТЕЛИ ОТ
49-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ

ЗА: УСТАНОВЯВАНЕ НА
ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЗАКОН
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,
ПРИЕТ НА 13.12.2023г., обн. ДВ,
бр.106/22.12.2023 г.

ОСНОВАНИЕ: ЧЛ.150, АЛ.1, ПР.1, ВР.ЧЛ. 149,
АЛ.1, Т.2, ПР.1-во КОНСТИТУЦИЯ НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ, ВР. ЧЛ. 17, АЛ.2 ОТ
ЗАКОНА ЗА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ/ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1, пр.1, вр. чл.149, ал.1, т.2 от Конституцията на Република България (КРБ) вр. чл.12, ал.1, т.2 от Закона за Конституционния съд (ЗКС) се обръщаме към Вас с искане за обявяване на противоконституционност на Закон 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, внесен със сигнатура 49-302-02-19/11.09.2023г. от Министерски съвет и приет от 49-ото Народно събрание на 13 декември 2023 г., обн. ДВ, бр.106/22.12.2023 г.

При приемането на атакувания ратификационен закон в едно пленарно заседание на две гласувания на 13.12.2023 г. на основание чл.77, ал.2 изр.1-во от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), в качеството ни на народни представители бяхме лишени от възможността да направим заявени от нас в хода на дискусиата

преди първото гласуване предложения за промени в приетия на първо гласуване законопроект, което е в нарушение на чл.88, ал.1, изр.2 КРБ, принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 КРБ), принципа на политическия плурализъм (чл.11, ал.1 КРБ), както и на принципа на парламентарната форма на държавно управление (чл.1, ал.1 КРБ).

По време на обсъжданията на първо гласуване на проектозакона за ратификация, народният представител от ПГ Възраждане Николай Дренчев прави следното изказване:

„Госпожо Председател, за да не се повтори циркът, който имаме с претупване на две четения на предишния законопроект, заявявам, че ще направя 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 предложа 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. Ще имам предложения между първо и второ четене – това правя като заявление в това изказване, така че да не претупаме това нещо като всичко друго към Украйна, на две четения. Благодаря.“

След приключване на дискусиата законът за ратификация е приет на първо гласуване с гласували 180 народни представители: за 124, против 53, въздържали се 3.

Народният представител Теменужка Петкова направи предложение на основание чл. 77, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание така приетия на първо гласуване Законопроект за ратифициране на Споразумението за финансов принос между Република България и Европейската комисия съгласно чл. 7 от Регламент (ЕС) 2022/2463 на Европейския парламент и на Съвета, № 49-302-02-19, внесен от Министерския съвет на 11 септември 2023 г., да бъде приет и на второ гласуване в днешното пленарно заседание.

Вследствие на което народният представител Николай Дренчев прави обратно предложение с думите: *„Нищо няма да ѝ стане на Украйна, ако не гласуваме днес на второ четене и втория законопроект и не дадем още 20 – 30 милиона допълнително точно днес. Дайте малко време между първо и второ четене, няма смисъл всичко да се приема в рамките на няколко минути. Имате мнозинство, вероятно ще имате мнозинство и другата седмица – гласувайте го тогава. Дайте си малко време да осмислите какво*

правите, защото после, когато пледирате, че не сте знаели какво правите, не знам дали съдът ще го кредитира. Благодаря.“

Тогава председателстващата седмична сесия Росица Кирова изразява становище по отношение на това недопустимо предложение, като заявява съвсем извън темата на законопроекта: *„Искам само да Ви обърна внимание, че всъщност гласуваме ратификация, в която няма как да направим промени като начало, господин Дренчев. Смятам, че това е недостатък на Правилника ни, защото би трябвало да е ясно. Затова ще подложим процедурата, която госпожа Петкова предложи, на гласуване. Народното събрание ще се произнесе дали иска да гледа на второ четене въпросната ратификация. Господин Ганев, няма как да променим ратификацията между първо и второ четене.“*

С това становище на седмичната сесия се прави опит да се мотивира допускането на това предложение, като не се засяга въпроса, че реално народните представители изрично са изявили желание да направят промени в текста на законопроекта, а не в текста на ратифицираното споразумение. Така това предложение за приемане на законопроекта на две гласувания в едно заседание е подложено на гласуване, при следните резултати: Гласували 180 народни представители: за 124, против 56, въздържали се няма.

След което законопроектът е подложен на разглеждане на второ гласуване и е подложен на гласуване, като е приет със следния резултат: Гласували 177 народни представители: за 125, против 49, въздържали се 3.

Считаме, че този конкретен законопроект е приет в нарушение на чл.88, ал.1, изр.2 КРБ, както и на основни принципи, установени в Конституцията, защото:

Съгласно чл.1 от действащата Конституция на Република България, България е република с парламентарно управление. Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Някоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. В продължение на тази разпоредба, член 88, ал.1 от Конституцията гласи следното:

„Чл. 88. (1) 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.“

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 – така и Решение № 5 от 29.09.2015 г. на КС на РБ по к.д.№4/2015 г.

Прилагането на чл. 88, ал.1, изр. второ от Конституцията – да се приеме законопроекта на две гласувания по изключение в рамките на едно пленарно заседание, 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 (подробно цитирани по-горе). Както се посочва в Решение № 8 от 2010 г. на Конституционния съд по конституционно дело № 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.

Кратката по съдържание разпоредба на чл.88, ал.1 от Конституцията, като посочва, че законите се обсъждат и приемат с две гласувания в отделни заседания, цели да осигури възможността за дебати, осмисляне на внесеното предложение, отстраняване на опущения и грешки във вече гласуван текст на закон. (при липса на мнозинство) – така и Решение на Конституционния съд № 6 от 19.04.2007 г. по к.д. № 3/2007 г.

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 самият договор 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 обаче засяга единствено предложенията относно текста на международния договор, но не се разпростира и върху законопроекта за неговата ратификация – така и **Решение № 5 от 29.09.2015 г. на КС на РБ по к. д. № № 4/2015 г. (относно конституционностъобразност на Закона ратифициращ Глобалната средносрочна програма на Република България за издаване на облигации).**

Освен в пленарната зала законопроектите се обсъждат и гласуват и в постоянните комисии на Народното събрание и именно затова Конституцията подчертава, че те подпомагат дейността на Народното събрание (чл. 79 от Конституцията). По действащото парламентарно право преди първото четене законопроектът преминава "фаза на комисия", т.е. обсъжда се в комисиите, на които е разпределен от председателя на Народното събрание. След като законопроектът е приет в пленарна зала на първо четене в "цялост и по принцип", следва фазата на писмени предложения, които народните представители могат да правят по законопроекта, като ги формулират и отправят до водещата комисия. Тази фаза не е спомената в Конституцията, но без нея второто четене в пленарна зала просто няма смисъл - защо да има второ четене, ако законопроектът няма да може да бъде изменян и допълван между двете гласувания? Според уредбата в ПОДНС, приет на основание Конституцията, предложенията на народните представители постъпват във водещата комисия, където се обсъждат, при което може да се формират предложения, изхождащи от самата комисия, които биват включвани в нейния доклад за второ четене. Този доклад съдържа всички направени предложения от народните представители след първото гласуване, включително и тези на комисията. – така и Решение на Конституционния съд по к.д. № 3/2007 г. „Второто гласуване на законопроект не би имало съществен смисъл, ако се ограничи възможността народни представители да правят предложения по установените в законодателството и парламентарната практика правила. Да се лиши от подобна възможност би означавало да се ограничат правомощията на народния представител, който не е внесъл законопроект, единствено до гласуване на законопроектите.“ Решение №1 от 31.03.2011г. на КС на РБ по к.д. №22/2010г.

Практиката на Конституционния съд категорично потвърждава възможността да се внасят промени в законопроектите между двете гласувания на Народното събрание. Така в мотивите на Решение №14 от 2001г. по к.д. №7 от 2001г. Конституционният съд е приел, че **"Конституцията не ограничава възможностите на законодателя да допълва или изменя проектите за закони между двете гласувания"**, както и че **"съвсем естествено и конституционносъобразно е внесените законопроекти да бъдат изменяни и допълвани в процеса на тяхното обсъждане"**. От тази гледна точка изискването за две гласувания на законите, провеждани на отделни заседания, е тясно свързано със създаването на гаранции за упражняване правото на народните представители да правят промени в първоначалните текстове на законопроектите. Когато народен представител заяви желание да направи предложение по текстовете на законопроекта в процедурата на второто четене, следва да му се предостави тази възможност. Противното е несъвместимо със същността на законодателството в демократичната държава. Лишаване на народните представители от възможността да направят предложения за промени в законопроект, гласуван на първо четене, е в нарушение на принципа на правовата държава и принципа на политическия плюрализъм – така и Решение №8 от 27.05.2010г. на Конституционния съд по к.д. №2/2010г.

Многократно изразяваните твърдения от страна на председателстващия съответното заседание, че, цитирам: *„всъщност гласуваме ратификация, в която няма как да направим промени като начало“*..., че *„това е недостатък на Правилника ни, защото би трябвало да е ясно“* и *„няма как да променим ратификацията между първо и второ четене“*, противоречи на разпоредбите на Конституцията, противоречи на практиката на Конституционния съд - на Решение №8 от 27.05.2010г. на КС на РБ по конституционно дело №2/2010г., а противоречи и на издаденият въз основа на нея Правилник за организация и дейността на Народното събрание.

Затова въз основа на всичко гореизложено,

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл.150, ал.1, пр.1, вр. чл. 149, ал.1, т.2 сезираме Конституционният съд като Ви молим на основание чл.12 ал.1 т.2 от Закона за Конституционния съд да се произнесете с Решение, с което да обявите противоконституционност 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, внесен със сигнатура 49-302-02-19/11.09.2023 г. от Министерски съвет и приет от 49-ото Народно събрание на 13 декември 2023 г., обн. ДВ, бр.106/22.12.2023 г.

Молим да определите като заинтересовани институции по делото:

- Народното събрание на Република България;

ПРИЛОЖЕНИЯ ПО ЧЛ.17 ЗКС:

- Законопроект за Закон 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, внесен със сигнатура 49-302-02-19/11.09.2023 г. от Министерски съвет и приет на две гласувания от 49-ото Народно събрание на 13 декември 2023 г., обн. ДВ, бр.106/22.12.2023 г.

- Стенограма от разискванията и гласуванията на законопроекта – първо и второ в едно пленарно заседание, проведено на 13.12.2023г.;

- Финален текст на закона за ратификация, обнародван в Държавен вестник брой 106/22.12.2023 г.

ВНОСИТЕЛИ:

Костадин Тодоров Кочакин
Сонго Томов Рачев
Петър Николаев Петров
Мисир Димитров Димитров
Стойан Николов Тамаков
Морган Христов Тодоров
Михаил Ваняшев Рачев
Коста Георгиев Стоянов
Георги Николаев Георгиев
Маргарита Иванова Генчева
Ивелин Стефанов Стефанов

Константина Венциславова Петрова.

Ангел Нешов Георгиев

Александар Димитров Арнаудов

Никола Ангелов Димитров

Димчо Георгиев Дренчев

Илианка Георгиев Дренчев

Климент Паменов Шопов

Даниел Петров Петров

Иванчо Васильев Панев

Емил Янков Янков

Иванчо Георгиев Ефрем

Борис Димитров Ангелов

Даниел Станиславов Прозан

Иван Георгиев Грозев

Венямин Иванов Воденичаров

Златан Сильванов Златанов

Веселин Младенев Вешев

Марианна Иванова Махалева

Коста Стоянов Врзев

Димитр Валентинов Гурев

Влошета Радева Карнаева

Вера Иванова Александрова

Димчо Димитров Димчев

Савва Радков Арзав

Светлана Добринов Стоянов

Томко Георгиев
Грознич Прѣрѣ

ПАВЕЛА МИРОВА

Грознич Караганов

Иванко ВАНЕВ ВЪЛЧЕВ

АНДРЕЙ ИВАНОВ ЧОРБАКОВ

Филип МАШИКОВ СРАЖИХ

Александер ИКОНОВ ВЪЛИС

Саниел УВАНОВ БОГДАНСКИ

Грознич ИВАНОВ КРОСОВ

СТАНИСЛАВ ПОПЛАДАНОВ

УСЕЙСАНОВ ТРОСОВ ТРОСОВ