

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА РЕПУБЛИКА
БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: доц. д-р Христо Христов, преподавател в Юридическия факултет на СУ „Св. Климент Охридски“, Катедра „Международно право и международни отношения“

Относно: Конституционно дело № 13/2023 г.

**УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ЧЛЕНОВЕ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,**

Съобразно определение от 24 юли 2023 година и на основание чл. 20а, ал. 3 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд, бях поканен да представя писмено правно мнение по предмета на к.д. №13/2023 г., образувано по искане на 49 народни представители от XLIX Народно събрание на Република България за установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание от 7 юли 2023 г., с което е отхвърлено искането за произвеждане на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, обн. ДВ, бр. 60 от 14 юли 2023 г.

След като се запознах с внесеното в Конституционния съд искане, бих искал да представя на вашето внимание следното писмено правно мнение. Мнение ми е, че отправеното искане е неоснователно. Като е приело оспорваното решение, Народното събрание е гарантирало правилното прилагане на конституционната и законодателната уредба на Република България, както и ефективното приложение на правото на Европейския съюз и на международноправни договорености, с които страната ни е обвързана. Подробните ми съображения за това следните.

Вносителите поддържат, че приетото от Народното събрание решение, с което се отхвърля предложението на Инициативен комитет за произвеждане на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствената официална валута в България до 2043 година?“ е противоконституционно. Наведените доводи се свеждат до следните основни положения:

- противоречие с установения в чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България (КРБ) принцип на народния суверенитет. Според вносителите Народното събрание неоснователно и извън правомощията си е отхвърлило искането за произвеждане на референдум, въпреки че са удовлетворени предвидените в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМСУ) условия за неговото свикване;

- нарушение на установения в чл. 4, ал. 1 КРБ принцип на правовата държава. Според вносителите Народното събрание е нарушило законодателната уредба на свикването на национален референдум по ЗПУГДВМС – чл. 13, ал. 7 и 8, както и процедурните условия за произнасянето му, произтичащи от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС);
- откъслечно са повдигнати твърдения за противоречие с чл. 5, ал. 1 КРБ и с чл. 2 от Договора за Европейския съюз (ДЕС), които не са развити и подкрепени чрез самостоятелни доводи спрямо двете групи главни доводи на вносителите.

С оглед на повдигнатите от вносителите на искането твърдения за противоконституционност на решението на Народното събрание от 7.07.2023 г. и доводите изложени в подкрепа на твърдените противоречия с Конституцията, както и предвид обективно присъщите елементи на спора, поставен пред Конституционния съд, за неговото решаване по същество са определящи няколко правни въпроса:

- има ли Народното събрание правомощие да прецени допустимо ли е произвеждането на национален референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“;
- допустимо ли е с оглед приложимата правна уредба произвеждането на национален референдум по предложения въпрос;
- спазени ли са изискванията за валидно произнасяне на Народното събрание по предложението за произвеждане на национален референдум.

I. Има ли Народното събрание правомощие да прецени допустимо ли е произвеждането на национален референдум в хипотезата на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС?

В своето искане вносителите по същество поддържат, че с оглед на приложимата конституционна и законодателна уредба Народното събрание няма право да преценява и да се произнася допустимо ли е произвеждането на национален референдум по определен въпрос, когато е внесено предложение, подкрепено от повече от 400 000 български граждани с избирателни права. Виждането на вносителите относно упражняване правомощията на парламента по чл. 84, т. 5 КРБ и чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС не може да бъде споделено. Мнението ми е, че при произнасянето си по чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС и при упражняване на правомощието по чл. 84, т. 5 КРБ Народното събрание следва да прецени дали въпросът или въпросите, по които се предлага произвеждането на национален референдум, не засягат конституционните и законови ограничения за предмета на произвеждането на референдум. От друга страна, с оглед обвързаността на Република България с правния ред на Европейския съюз (ЕС), Народното събрание трябва да провери дали произвеждането на референдум по предлаганите въпроси не влиза в противоречие с правото на ЕС. Съображенията в подкрепа на тази теза представям по-долу.

С оглед чл. 1, ал. 1 КРБ България е република с парламентарно управление. Народното събрание, избрано чрез пряко, всеобщо и равно избирателно право е възплъщение на народния суверенитет. То се ползва с най-широка представителност и демократична легитимност и е натоварено да гарантира, че при упражняване на публичната власт се зачитат правата и интересите на най-широк кръг български граждани. С оглед на чл. 84, т. 5 КРБ то е единственият орган на публичната власт,

овластен да решава произвеждането на национален референдум. По този начин Конституцията цели да създаде гаранции, че иницирането и произвеждането на референдуми няма да представлява злоупотреба с формата на пряко участие на гражданите в упражняването на публична власт, да наруши неоправдано правата на гражданите или да засегне основите на самия конституционен ред.

При упражняване на конституционноустановените си правомощия Народното събрание е определило реда и условията, при които определен брой български граждани с избирателни права могат да иницират произвеждането на национален референдум, както и условията, при които произвеждането на национален референдум би било задължително, а не функция на свободна преценка от страна на парламента. Същевременно в законодателната уредба парламентът е предвидил определен кръг ограничения на предмета, който може да има един национален референдум. От друга страна, при упражняване на своите правомощия Народното събрание е обвързано винаги да зачита Конституцията, международноправните задължения на Република България и правото на Европейския съюз, както и законите, които е приело. С оглед на това при произнасянето си по свикването на национален референдум по инициативата на не повече от 400 000 български граждани с избирателни права Народното събрание трябва да прецени, дали въпросът, по който се предлага произвеждането на референдум, не е измежду тези, по които не може да се провежда референдум, а от друга страна, дали произвеждането на референдум по предлагания въпрос, не би довело до нарушаване на Конституцията, международноправните задължения на Република България или задълженията, свързани с прилагане на правото на Европейския съюз.

В същия смисъл е и практиката на Конституционния съд. В решение № 9 от 28 юли 2016 г., постановено по к.д. №8 от 2016 г., Конституционният съд приема, че при упражняване на правомощието си по чл. 84, т. 5 Народното събрание следва да направи преценка, дали въпросите, по които се предлага произвеждането на национален референдум са от обхвата на неговата компетентност, а от друга страна, дали не нарушават конституционната уредба. По думите на съда: *„Правомощието на Народното събрание по чл. 84, т. 5, разпоредбите на чл. 10, чл. 42, ал. 2, както и разпоредбите в глава девета от Конституцията формират единен комплекс от норми, които пораждаат правни последици във взаимовръзка една с друга. От тяхното действие следва, че Народното събрание може да взема решение за произвеждане на национален референдум единствено по въпроси от своята компетентност, включително и за промяна на Конституцията. Само тогава това би било в съответствие с Конституцията, за което Народното събрание трябва да следи [...] Следвайки логиката за съчетаване на прякото и представителното осъществяване на суверенитета, Конституцията и ЗПУГДВМС определят като своеобразен посредник в този процес Народното събрание, именно поради високата степен на неговата демократична легитимност, но и защото изразява и представлява най-непосредствено интересите на целия народ. На това основание от него се изисква да даде своята санкция, че субектът на инициативата на национален референдум е изпълнил произтичащите от Конституцията и закона изисквания [...] Обстоятелството, че въпросите, предмет на предложението за национален референдум, могат да бъдат формулирани от инициативен комитет и подкрепящи го с подписка граждани, които основателно се определят като „част от народа“, само по себе си изисква преценка на Народното събрание. Решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията като акт на своеобразен предварителен контрол следва да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което може да бъде*

изпълнено от Народното събрание. Необходимостта това решение да е съобразено с конституционните и законовите изисквания произтича и от принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията“.

Предвид гореизложеното, при произнасянето си по предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от инициативен комитет и подкрепено от повече от 400 000 български граждани с избирателни права, Народното събрание е овластено да прецени дали по предложените въпроси е допустимо произвеждането на национален референдум, и респективно, ако прецени, че те засягат ограниченията на предмета, който може да има един национален референдум, да отхвърли внесеното искане.

II. Допустимо ли е с оглед приложимата правна уредба произвеждането на национален референдум по предложения въпрос?

Приемането на валидно решение за произвеждане на национален референдум е обусловено от това:

- предложеният въпрос/въпроси да са от обхвата на компетентността на Народното събрание;
- предложеният въпрос/въпроси да не влизат в кръга на ограниченията на предмета на националните референдуми, произтичащи от Конституцията и ЗПУГДВМС;
- предложеният въпрос/въпроси да нямат за последица нарушаване на конституционната уредба (ако предложените въпроси са относими към законодателните правомощия на Народното събрание);
- предложеният въпрос/въпроси да нямат за последица нарушаване на международноправната уредба, с която Република България е обвързана (ако въпросите не са относими към промени в конституционната уредба);
- предложеният въпрос/въпроси да нямат за последица нарушаване на норми на правото на Европейския съюз.

Въпросът, по който се предлага произвеждане на национален референдум не е ограничен до правомощията на Народното събрание. При положителен отговор предполага упражняване на конституционно определени правомощия на други институции на публичната власт. Поддържам, че приемането на решение за произвеждането на национален референдум и самото произвеждане на национален референдум по въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ би противоречало на чл. 4, ал. 1 КРБ, чл. 4, ал. 3 КРБ и чл. 5, ал. 4 КРБ. Наред с това намирам, че произвеждането на референдум по предлагания въпрос би представлявало нарушение на чл. 4, пар. 3 ДЕС вр. чл. 5 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори към Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз¹ и вр. с чл. 3, пар. 4 ДЕС, чл. 119, пар. 2 и чл. 140 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Във връзка с това Народното събрание основателно е отхвърлило предложението за произвеждане на национален референдум. По този начин то е гарантирало зачитането на Конституцията, законната уредба на националния референдум, както и на международноправните задължения на страната ни, и на задълженията, свързани с прилагане на правото на ЕС.

¹ Вж. Официален вестник на Европейския съюз, L 157, 21 юни 2005 г.

1. Относно правомощията на Народното събрание

Съгласно чл. 9, ал. 1 КРБ национален референдум може да се провежда за пряко решаване на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. Конституционният съд също е определил, че „[...]Народното събрание може да взема решение за произвеждане на национален референдум единствено по въпроси от своята компетентност[...]“ и още „Правомощието на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум е пряко обвързано с останалите му конституционно уредени правомощия. В този смисъл въпросите, предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива, чието решаване е от компетентността на Народното събрание“².

В същото решение конституционната юрисдикция приема още, че доколкото според чл. 9, ал. 6 ЗПУГДВМС решението на национален референдум не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание и произвежда непосредствено действие, т.е. чрез произвеждането на референдума, българските граждани заместват законодателния орган в упражняване на правомощията му, то парламентарната институция може да приема акт като последица от референдума, само, ако това е необходимо, за изпълнение на приетото решение. Според Конституционния съд обаче това означава, че „[...]след като по начало националният референдум е с решаващ характер, той не би могъл да изпълни своето предназначение и вотът на гражданите да бъде зачетен, като произведе предвидения правен ефект, ако въпросите (или въпросите), предмет на референдума, се окажат в компетенциите на друга институция или дори на друга власт[...] В правовата държава и в условията на разделение на властите Народното събрание не би могло да реши въпроси от компетентността на която и да е било друга власт. Обратният подход означава да се произведат референдуми по всякакви въпроси, включително такива, за които изначално е известно, че няма да породят пряко правно действие, а това може да доведе до използване на пряката демокрация за цели, противни на самата нея“³.

Доколкото с Договора за присъединяване на Република България и Република Румъния към Европейския съюз е поето безусловно задължение за участие в икономическия и паричен съюз (ИПС), а от друга страна като част от това, за въвеждане на единната парична единица на ЕС (вж. стр. 14 и сл.), то определянето на конкретен срок за въвеждане/невъвеждане на единната парична единица на ЕС, извън предвидените в правото на ЕС условия и правила за това, не може да се разглежда като правомощие от обхвата на компетентността на Народното събрание. Това, че някои от мерките, необходими за въвеждане на единната парична единица на Съюза във вътрешноправен план следва да се приемат по законодателен ред, по никакъв начин не може да наведе на извода, че Народното събрание може да определя конкретна дата на въвеждане на единната парична единица или респективно, срок, в рамките на който тя да не бъде въведена.

² Решение № 9 от 28 юли 2016 г., постановено по к.д. №8 от 2016 г.

³ Ibid.

Следва също да се има предвид, че изпълнението на задълженията, които Република България има като държава членка на ЕС, която участва в икономическия и паричен съюз и е обвързана да въведе единната парична единица на Съюза, касаят упражняването на широк кръг правомощия на изпълнителната власт, както и на Българската народна банка. Наред с това, доколкото участието в ИПС и задължението за въвеждане на единната парична единица са предмет на уредба във влезли в сила, ратифицирани и обнародвани международни договори, то въпросът, по който се предлага да бъде проведен национален референдум в действителност предполага изменение на уредбата по тези договори или нейното денонсиране – вж. подробни съображения на стр. 11 и сл. Ратифицираните от Народното събрание международни договори обаче могат да бъдат изменени или денонсирани само по реда, посочен в самите договори или произтичащ от общопризнатите норми на международното право. Редът за изменение на Договорите на Европейския съюз⁴ е определен в чл. 48 ДЕС, като право на инициатива за това имат точно определен кръг субекти, сред които са националните правителства на държавите членки, но не и националните парламенти. От друга страна с оглед на вътрешноправната уредба именно изпълнителната власт и в частност Министерски съвет е общо компетентен да представлява държавата в международни отношения и да решава сключването, а оттам и изменението на международни договори – вж. чл. 105, ал. 1 и чл. 106 КРБ; чл. 3, 4, ал. 1, чл. 5, ал. 1, чл. 6, ал. 1 и 2 от Закона за международните договори на Република България (ЗМДРБ).

Поради гореизложеното, Народното събрание не разполага в кръга на своята компетентност със самостоятелно правомощие да определи срок за въвеждане на единната парична единица на ЕС, както и не може да приеме обвързващо решение, с което пряко да задължи Министерски съвет как да упражнява правомощията си по водене на международни отношения, сключване и изменение на международни договори. Макар в общия случай да се формира чрез избор от Народното събрание, а от друга страна Народното събрание да може гласува вот на недоверие на правителството, Министерски съвет е самостоятелен конституционно установен орган на държавната власт, който стои начело на изпълнителната власт. Парламентът не може да го обвързва пряко как да упражнява конституционно определените му правомощия. В същата логика Народното събрание не може конституционно съобразно да обвърже Министерски съвет да не прилага действащото право на право на ЕС в кръга на неговите правомощия, в това число да изпълнява задълженията на Република България, свързани с участието в икономическия и паричен съюз и въвеждането на единната парична единица на ЕС.

Предвид гореизложеното, при действащата правна уредба въпросът „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ не е въпрос, който Народното събрание може да реши едностранно в рамките на своите правомощия. Ето защо по този въпрос не може да се проведе правомерно национален референдум.

2. Относно наличието на противоречие с чл. 4, ал. 3 КРБ

На следващо място, отхвърлянето от Народното събрание на предложението за произвеждане на референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, е обосновано с оглед

⁴ Договор за създаване на Европейския съюз, Официален вестник на Европейския съюз, С 202, 7 юни 2016 г.

спазването на предписанието на чл. 4, ал. 3 КРБ. Решение на парламента в противния смисъл би представлявало нарушаване на тази разпоредба на Конституцията. Аргументите ми за това са следните.

Член 4, ал. 3 КРБ е въведен в корпуса норми на българската конституционна уредба във връзка с присъединяването на Република България към Европейския съюз. Той изразява волята на конституционния законодател за включване на страната ни в европейската интеграция и за обвързването ни със създадената за осъществяването ѝ правна система. В систематично отношение чл. 4, ал. 3 КРБ е част от основните начала на българската конституционна уредба и очевидно представлява един от основоположните елементи на българския конституционен порядък, наред с принципа на народния суверенитет, принципа на правовата държава или принципа на върховенство на Конституцията. В тази посока говорят мотивите, с които е предложена визираната разпоредба: *„изграждането на обединена Европа се разглежда като един напреднал, но все още незавършен интеграционен процес, чиято крайна цел е обхващането на всички европейски държави, които зачитат ценностите на ЕС и поемат задължение да ги развият съвместно. Участието на България в ЕС е несъмнено основен конституционен въпрос, чието значение за цялостното конституционно устройство на държавата и функционирането на нейните конституционно установени органи в съответствие с поетите с договора за присъединяване международноправни задължения в рамките на ЕС, налага систематичното му уреждане в самото начало на Конституцията“*⁵.

В практиката на конституционната юрисдикция също се приема, че разпоредбата на чл. 4, ал. 3 КРБ е израз на конституционно ниво на присъединяването на държавата към ЕС и на пълноправното ни членство в европейската интеграционна система⁶. Според Конституционния съд чл. 4, ал. 3 КРБ „[...]като отчита характера на Учредителните договори като "конституционна харта" на Съюза [...] посочената конституционна разпоредба предвижда участие на страната в изграждането на ЕС“⁷. Конституционният съд подчертава също, че с Договора за присъединяване на Република България към ЕС държавата става страна по Учредителните договори на Европейските общности и на Европейския съюз и приема съдържанието им, от което произтича предимството на правото на ЕС пред вътрешното право. Разпоредбата на чл. 4, ал. 3 КРБ е основанието за „отварянето на националната правна система“ за действието на правото на Съюза, на което предимството е вътрешно присъщо като особен правен порядък, основан на предоставянето на правомощия от държавите членки на ЕС. Въвеждането на чл. 4, ал. 3 в Конституцията се явява според органа за конституционен контрол фундамент на процеса на обвързването на страната ни с правните достижения на ЕС (*acquis communautaire*) с всички произтичащи от това последици⁸.

Във връзка с това застъпвам мнението, че доколкото икономическият и паричен съюз е едно от основните измерения на европейската интеграция – вж. чл. 3, пар. 4 ДЕС, което надгражда и завършва свързването между преди съществуващите самостоятелни национални пазари на държавите членки в единен вътрешен пазар на ЕС, а от друга страна Република България е поела с оглед присъединяването си към европейската

⁵ Вж. XXXIX Народно събрание, Законопроект за изменение и допълнение на Конституцията, сигн. 454-01-137/08.12.2004 г.

⁶ Решение №7 от 17 април 2018 г., постановено по к.д. №7/2017 г.

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

интеграционна система задължението да участва в ИПС и да въведе единната парична единица на Съюза, то следва да се приеме, че участието „в израждането и развитието на Европейския съюз“, което е определено като основно положение на конституционната ни уредба в чл. 4, ал. 3 КРБ включва и участието на страната в тази завършваща и най-висока форма на икономическа интеграция.

С оглед на това при упражняването на своите правомощия институциите на публичната власт в България и в частност, основните органи на българската държава, сред които е Народното събрание, следва да се ръководят от предписанието на чл. 4, ал. 3 КРБ, като допринасят в рамките на своите правомощия за добросъвестното изпълнение на задълженията ни в рамките на ЕС и за ефективния принос на страната ни в задълбочаването и развитието на интеграционния процес. Зачитането на чл. 4, ал. 3 КРБ предполага също всички органи на публичната власт в Република България и в частност Народното събрание, да спазват и прилагат лоялно правото на Съюза, без да допускат или извършват действия, или да приемат актове, които влизат в разрез с него или пречат неговото ефективно приложение – вж. стр. 11 и сл. относно принципа на лоялно сътрудничество.

Приемането от органите на публична власт на актове и допускането на действия, които противоречат на целите на ЕС и на правната уредба на Съюза, следва да се разглеждат във вътрешен план като противоконституционни с оглед на предписанието на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Такъв акт би било и приемането на решение за произвеждане на референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. То би представлявало действие, което нарушава задълженията ни като държава членка на ЕС и пречат осъществяването на дължимия от страната ни принос към постигане на целите на Съюза.

3. Относно наличието на противоречие с чл. 4, ал. 1 КРБ

На следващо място, намирам, че приетото от Народното събрание решение, с което е отхвърлено искането за произвеждане на национален референдум, е оправдано и с оглед зачитане на принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 КРБ. Това е така, тъй като произвеждането на национален референдум, в рамките на който биха били поставени въпроси, които биха имали за последица да пречат изпълнението на произтичащи от ратифициран, обнародван и влязъл в сила международен договор задължения, влиза в разрез и с принципа на правовата държава, закрепен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Ще представлява нарушение на изискванията на правовата държава и произвеждането на национален референдум по въпрос, който не може да бъде решен в рамките на прерогативите на Народното събрание. Нарушение на принципа на правовата държава би представлявало и засягане чрез произвеждането на национален референдум на изискванията на правната сигурност и предвидимостта на правната уредба.

Според практиката на Конституционния съд „[...]Върховенството на правото е основополагащата концепция, върху която се изгражда и крепи зданието на политическата и правната система у нас. Чл.4, ал.1 от Конституцията изрично прогласява правовата държава, като проявление на върховенството на правото, за един от основните конституционни принципи. Неговият смисъл се отразява в общото

разбиране, че всички – и управляващи и управлявани - са еднакво подчинени на правото [...]»⁹.

Закрепеният в Конституцията принцип на правова държава предполага в своята същност ограничаването на упражняването на публична власт в рамките на ясно установени в конституционната, законовата и в по-широк план в нормативната уредба правила и намира естествена проекция в изискването за законност. Според Конституционния съд прокламирания в чл. 4, ал. 1 КРБ принцип предполага публичната власт да се упражнява в съответствие както с Конституцията, така и със законите¹⁰. Според съда законността „е ядрото на правовата държава“, а нарушаването на закона, наред с нарушаването на Конституцията също следва да се разглежда като противоречие на Конституцията що се отнася до упражняване на правомощията на Народното събрание и респективно, да бъде основание за противоконституционност на приет от него акт¹¹.

От значение е също, че, както в българския конституционен ред, така и в правния ред на ЕС и при прилагането на ЕКПЧ, друго определящо измерение на принципа на правовата държава, е гарантирането на правна сигурност¹². Гарантирането на правната сигурност съответно налага създаването на ясна, точна и безпротиворечива правна уредба¹³, която стимулира поведение, съобразено със закона¹⁴. Правната сигурност според органа за конституционен контрол предполага трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения, което да позволи предвидимост на правната уредба¹⁵. Чл. 10, ал. 4 ЗПУТДВМСУ също поставя изискване въпросите, които се предлага да бъдат поставени на национален референдум, да са формулирани кратко, точно и ясно. Въпросът, по който се предлага в конкретната хипотеза да бъде произведен национален референдум, не може да се разглежда като такъв. Във формулировката на предложението въпрос се използва понятие – „официална валута“, което не е установено в българското законодателство. За него няма и установено доктринално разбиране. От друга страна въпросът предполага при положителен отговор българският лев да бъде „единствената официална валута в България до 2043 година“. Същевременно в Закона за Българската народна банка (ЗБНБ), който е специалният закон, уреждащ паричната проблематика в България, не се съдържа нормативно определение на понятието „официална валута“. ЗБНБ борави в чл. 28, 29 и 30 с понятието „официален валутен курс“. От значение е също, че след 1997 година в Република България е въведен фиксиран курс на лева спрямо германската марка/евро в условията на т.нар. валутен борд, а от друга страна съгласно чл. 30 ЗБНБ при поискване Българската народна банка е длъжна да продава и да купува без ограничения на територията на страната евро срещу левове на основата на спот валутни курсове, които не могат да се отклоняват от официалния валутен курс с повече от 0,5 на сто,

⁹ Решение № 12 от 13 октомври 2016 г., постановено по к. д. № 13/2015 г.

¹⁰ Решение № 5 от 26 септември 2002 г., постановено по к.д. № 5/2002 г.

¹¹ Решение № 16 от 6 ноември 2018 г., постановено по к.д. №4 от 2018 г.

¹² Отн. правния ред на ЕС вж. Съобщение на Комисията до Европейския парламент и съвета “Нова уредба на ЕС за укрепване принципите на правовата държава”, COM(2014)158final; отн. изискванията на ЕКПЧ вж. Arrêt du 28 octobre 1999, Brumarescu v. Romania, req. 28342/95, para. 61; Arrêt du 27 mars 1996, Goodwin c. Royaume-Uni, req. n° 17488/90, para. 31.

¹³ Решение № 7 от 13 септември 2006 г., постановено по к.д. № 6/2006 г.; Решение № 4 от 4 юли 2013 г., постановено по к. д. № 11/2013 г.

¹⁴ Решение № 10 от 29 октомври 2002 г., постановено по к.д. № 12/2002 г.

¹⁵ Решение № 3 от 8 юли 2008 г., постановено к.д. № 3/2008 г.; Решение № 10 от 15 ноември 2011 г., постановено по к. д. № 6/2011 г.

включително начисляваните такси, комисионни и други разходи за клиента. С оглед на това, ако приемем, че под „официална валута“ се има предвид платежно средство, което има официален валутен курс на територията и под юрисдикцията на Република България, то при условията на валутен борд „официална валута“ в Република България се явява левът, но той действа привързан към еврото като конвертируем еквивалент или иначе казано като резервна официална валута. В тази връзка предложеният въпрос не може да се разглежда като ясен и точен спрямо уредбата по ЗБНБ, а от друга страна той създава предпоставки за противоречиви тълкувания, които поставят под въпрос стабилността на установения валутен борд¹⁶.

С оглед на гореизложеното, ако Народното събрание приеме решение за произвеждане на референдум по предлагания въпрос, доколкото от една страна този въпрос не е пряко относим към правомощията на парламента – ще бъдат нарушени на чл. 9, ал. 1 и 6 ЗПУГДВМС, а от друга страна, доколкото той е предмет на уредба в сключен, ратифициран и обнародван международен договор, който е влязъл в сила за Република България – ще бъде налице нарушение на чл. 9, ал. 4 ЗПУГДВМС. Такова решение съответно може да се разглежда като нарушение на принципа на правовата държава. Нарушение на принципа на правовата държава би било налице и доколкото предлаганият въпрос не е ясен и точен, а с оглед на действащата българско законодателство създава предпоставки за противоречиви тълкувания, които могат да имат за последица значими неблагоприятни последици в полето на финансовата стабилност.

4. Относно наличието на противоречие с чл. 5, ал. 4 КРБ

На следващо място, приемането на решение за произвеждане на национален референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ би влязло в разрез с чл. 5, ал. 4 КРБ. Произвеждането на референдум по посочения въпрос може да се разглежда като действие, препятстващо изпълнението на задължения на Република България, произтичащи от Договора за присъединяване и Учредителните договори на ЕС и като опит за едностранен отказ от или за изменение на задължения, които страната ни е приела в рамките на многостранен международен договор с присъединяването си към Съюза. Подобно противоречие би било налице с оглед на възприетото в по-ранната практика на Конституционния съд разбиране, че Договора за присъединяване към ЕС и Учредителните договори на ЕС с оглед с на своята форма се ползват с предимство във вътрешния правен ред съобразно предписанието на чл. 5, ал. 4 КРБ. Както посочва съда в Решение № 3/2004 по к.д. № 4/2004: „Актовете на първичното право на Европейския съюз представляват международни договори по смисъла на чл. 5, ал. 4 от Конституцията и при спазване на предвидените условия техните разпоредби стават част от вътрешното право на България“. Това разбиране е застъпено и в Решение № 3/2012 по к.д. № 2/2011 г: „Щом международният договор е ратифициран по конституционен ред, обнародван е и влязъл в сила, той има предимство. Предимството е безусловно. Съгласно чл. 5, ал. 4, изр. 2 на Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република

¹⁶ Вж. в този смисъл изявление на Управителя на Българската народна банка на заседание на парламентарната комисия по правни въпроси, проведено на 5 юли 2023 г., достъпно в пълната стенограма от заседанието на следния електронен адрес: <https://www.parliament.bg/bg/parliamentarycommittees/3202/steno/7408>.

България, са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които им противоречат. Това се отнася и до всички актове на общностното право, а не само до регламентите (чл. 249, § 2 ДЕО; чл. 288, § 2 ДФЕС)”.

Дори да приемем, че с оглед собствените принципи на прилагане на правото на ЕС, установени в практиката на Съда на ЕС и предвид на включването в корпуса норми на конституционната уредба на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 КРБ, основа за действие на правото на Съюза в Република България е именно тази разпоредба и приматът (предимството) на правото на ЕС произтича като вътрешноприсъщ принцип от самите Учредителни договори, а не се определя в Конституцията, то приемането на решение за произвеждане на референдум по предлагания въпрос би било в противоречие с чл. 5, ал. 4 КРБ най-малкото поради особеностите на уредбата по механизма ERM II (вж. стр. 16 и сл.). Този механизъм има естеството на международноправна договореност между държавите членки, чиято парична единица е еврото, Кралство Дания и държавата, която въвежда единната парична единица. Тази договореност следва от приложението на чл. 140, пар. 1 ДФЕС, трето тире и представлява негова конкретизация. Прилагането на критериите по чл. 140, пар. 1 ДФЕС, трето тире в рамките на механизма ERM II се основава на международноправна договореност и следователно може да се ползва с предимство по чл. 5, ал. 4 КРБ.

5. Относно противоречията с правната уредба на Европейския съюз

Централен за решаването на отнесения до Конституционния съд спор е въпросът, какви са задълженията, които Република България има като държава членка на ЕС, свързани с участието на страната в ИПС и въвеждането на единната парична единица на Съюза. Както инициаторите на предложението за произвеждане на национален референдум, така и народните представители, сезирали Конституционния съд, изхождат от разбирането, че след като в уредбата на правото на ЕС няма формално определен срок за въвеждане на единната парична единица на Съюза, то този срок може да бъде определен едностранно от страна на Република България. Те също така приемат, че въпросът за временен порядък на присъединяване може да се разглежда самостоятелно и изолирано от общата уредба на ИПС и въвеждането на единната парична единица на Съюза. Този прочит на правната уредба на ЕС и в частност, на уредбата на ИПС и единната парична единица, е дълбоко погрешен.

След влизане в сила на Договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз, Република България е част от правния ред на европейската интеграционна система. Правото на ЕС следва да се прилага в държавите членки съобразно особените принципи и произтичащи от тях правила относно неговото действие, изведени в практиката на Съда на ЕС. Както Съдът неведнъж е посочвал, за разлика от обикновените международни договори Учредителните договори на ЕС са създали нов правен ред, който има свои собствени институции и в чиято полза членуващите в него държави са ограничили във все по-широки области своите суверенни права, и на който субекти са не само държавите членки, но и техните граждани¹⁷.

¹⁷ Решение от 5 февруари 1963, Van Gend en Loos, 26/62, ECLI:EU:C:1963:1; Решение от 15 юли 1964, Costa / E.N.E.L, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66; Становище 1/91 от 14 декември 1991, ECLI:EU:C:1991:490; Становище 1/09 от 8 март 2011, ECLI:EU:C:2011:123; Становище 2/13 от 18 декември 2014, ECLI:EU:C:2014:2454.

Правото на ЕС се характеризира със специфични особености, произтичащи от самото естество на интеграционното право и системата на Учредителните договори. По думите на Съда на ЕС: „[...]правото на Съюза се характеризира с това, че произтича от автономен източник, представляван от Договорите, с предимството по отношение на правните системи на държавите членки [...], както и с директния ефект на цяла поредица разпоредби, приложими по отношение на техните граждани и самите тях[...]От тези основни особености на правото на Съюза води началото си структурирана система от принципи, норми и взаимозависими правоотношения, които обвързват взаимно самия Съюз и неговите държави членки, както и последните помежду им, а те вече се оказват ангажирани, както напомня член 1, втора алинея ДЕС, в „процеса на изграждане на все по-тесен съюз между народите на Европа“[...]Тази правна конструкция почива на основополагащото схващане, че всяка държава членка споделя с всички останали държави членки и признава, че те споделят с нея поредица от общи ценности, на които се основава Съюзът, както се уточнява в член 2 ДЕС. Това схващане предполага и обосновава съществуването на взаимно доверие между държавите членки относно признаването на тези ценности и следователно относно зачитането на правото на Съюза, което ги прилага”¹⁸.

Наред с това висшата интеграционна юрисдикция приема, че изведените в чл. 3 ДЕС цели са определящи за цялостното функциониране на Европейския съюз. С оглед на тяхното осъществяване в Договорите е установена подробна правна уредба в различни области. Съответните разпоредби „се вписват в специфична за Съюза система“ и „са структурирани така, че да допринесат — всяка в специфичната си област и със своите особени характеристики — за осъществяването на процеса на интеграция, който е причината за съществуването на самия Съюз”¹⁹. Предвид автономността на правния ред на ЕС нормите на правото на Съюза следва да бъдат тълкувани в рамките на структурата и целите на Съюза, като се държи сметка за тяхната взаимосвързаност и значение с оглед цялостното функциониране на интеграционния правен ред.

Сред основните елементи, които характеризират правния ред на европейската интеграция, е също принципът на лоялно сътрудничество, закрепен понастоящем в чл. 4, пар. 3 ДЕС. С оглед принципа на лоялно сътрудничество Съюзът и държавите членки са обвързани да съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите. В частност, държавите членки са задължени да вземат всички общи или специални мерки, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на ЕС. Наред с това те са обвързани да се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза. В линията на богатата практика на Съда на ЕС по прилагане на принципа на лоялно сътрудничество може да се заключи, че принципът на лоялно сътрудничество обвързва в особена правна връзка европейската интеграционна система и държавите членки с оглед постигане на целите, които държавите членки са определили като общи в рамките на интеграционния процес²⁰. Той налага взаимни задължения на държавите и европейските институции, свързани с осъществяването на целите на европейския проект

¹⁸ Становище 2/13, цит., т. 166-168.

¹⁹ Становище 2/13, цит., т. 172.

²⁰ Вж. Marcus KLAMERT. The Principle of loyalty in EU Law. Oxford University Press, Oxford, 2014, стр. 233-252.

и ефективното прилагане на приетата за постигане на тези цели обща европейска уредба²¹.

Особен акцент следва да се постави и върху това, че в практиката си, свързана с принципа на лоялно сътрудничество, Съдът на ЕС е изяснил, че той намира проявление и в задължение за солидарност, което не позволява държавите членки едностранно и по своя преценка да се отклоняват от предписанията на правото на ЕС, защото това би означавало да нарушат баланса на права и задължения, на предимства и тежести, на който почива общата европейска уредба. Както посочва Съдът в решението по делото Комисията с. Италия: „[...]като позволява на държавите членки да се ползват от предимствата, на Общността, Договорът им налага също така да спазват нейните правила [...] Ако една държава членка наруши едностранно, според представата си за своя национален интерес, равновесието между предимствата и тежестите, произтичащи от членството ѝ в Общността, това поставя под въпрос равенството на държавите членки пред общностното право и създава дискриминация спрямо техните граждани и преди всичко спрямо тези на самата държава, която се поставя извън общностното правило[...]Това нарушение на задълженията за солидарност, приети от държавите членки по силата на присъединяването им към Общността, засяга самите основни на общностния правен ред“²².

Следва също да се подчертае, че според генералния адвокат Ла Пергола задължението за лоялност, което е едно от проявленията на принципа на лоялно сътрудничество, е противопоставимо на държавите членки както, когато е налице пряко нарушаване на разпоредби на Учредителните договори и производното право, така и когато актовете и действията на държавите противоречат непряко на целите и нормативните предписания на интеграционната уредба, които могат да бъдат изведени по тълкувателен път²³. Според генералния адвокат Пояреш Мадуро задължението за лоялност се явява и един от тези елементи на уредбата на ЕС, които ограничават законодателната власт на държавите членки, включително в области на запазена компетентност, и налагат при нейното упражняване те да държат сметка ефектите от националната уредба в полето на действие на правото на Съюза, а и в останалите държави членки²⁴.

Накрая, следва да се подчертае, че задълженията, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество могат да обвържат държавата във всяка хипотеза на отношения, попадаща под нейна юрисдикция, доколкото тя може да бъде свързана с постигане целите на ЕС или с прилагането на общата европейска уредба. Принципът на лоялно сътрудничество е противопоставим на държавите членки, независимо от това актовете или действията на кой орган на публичната власт могат да бъдат от значение за изпълнение на задълженията, които произтичат от него²⁵. Той е приложим както пред Съда на ЕС, така и пред националните съдилища²⁶. Позоваване на принципа може да се

²¹ Становище 2/13, цит., т. 172.

²² Решение от 7 февруари 1973, Комисията с. Италия, 39/72, ECLI:EU:C:1973:13, т. 24 и 25.

²³ Заключение на генералния адвокат А.М. La Pergola представено на 18 май 1995 по дело Dubois и Cargo, ECLI: ECLI:EU:C:1995:148, т. 11 и 12.

²⁴ Заключение на генералния адвокат М. Poiares Maduro, представено на 30 септември 2009 по дело Rottmann, C-135/08, ECLI:EU:C:2009:588, т. 30.

²⁵ Marcus KLAMERT. The Principle of Loyalty in EU Law. Op.cit., стр. 23; Laurence POTVIN-SOLIS. Le principe de coopération loyale. In - Annuaire de droit européen, Vol. VI, 2008, Bruylant, 2011, стр. 165-210, вж. в частност стр. 187.

²⁶ Решение от 4 юли 2006, Adeneler e.a., C-212/04, ECLI:EU:C:2006:443, т. 121 и 122.

извършва както във връзка с прилагането на норми с директен ефект, така и във връзка с по-общо формулирани правила на интеграционната уредба, които не се характеризират с такова действие²⁷.

Предвид на чл. 3, пар. 4 ДЕС създаването и развитието на икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото, е една от основните цели на европейската интеграция след измененията, внесени в първичното право на ЕС с Договора от Маастрихт. ИПС надгражда и завършва изграждането на единен вътрешен пазар на ЕС и позволява да бъде извлечен максимален полезен ефект от неговото съществуване.

Присъединяването на Република България към ИПС и единната парична единица на Съюза е задължение, което произтича за страната ни от присъединяването ни и принадлежността ни към Европейския съюз. Съгласно чл. 5 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, България и Румъния участват в ИПС от датата на присъединяване като държави членки с дерогация по смисъла на чл. 139 ДФЕС (член 122 ДЕО). Това означава, че подобно на останалите държави членки, присъединили се към европейската интеграционна система след създаването на единната парична единица на ЕС, за България присъединяването към ИПС и единната парична единица е част от т.нар. *acquis communautaire* (достигания на правото на Общността). Това е приложимото действащо право на ЕС, което страната ни трябва да приеме и прилага от момента на присъединяването си към Съюза. За разлика от Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия или Кралство Дания, Република България не разполага с нарочна клауза в Договора за присъединяване или първичноправната уредба на ЕС (т.нар. *opting-out* клауза), която да позволява страната да остане извън ИПС или да преценява свободно и самостоятелно, дали да се присъедини към единната парична единица.

За нашата страна присъединяването ни към ИПС и единната парична единица на Съюза е един от консубстанциалните елементи и определящи условия, за да бъдем приети в рамките на европейската интеграционна система, едно от поети при условията на взаимна обвързаност с всички останали държави членки задължение, което е предпоставило и позволило да бъдем приети в европейската интеграционна система. Ако това задължение не беше поето от нашата страна и то при условията, които го характеризират, Република България не би могла да се присъедини към ЕС. В идентично положение се намират и всички останали държави, присъединили се към Съюза през 2004, 2007 и 2013 година²⁸.

Постото с Договора за присъединяване от Република България задължение за участие в ИПС и за въвеждане единната парична единица е свързано с определена в първичното право на ЕС рамка и условия на присъединяване, в които не е дадена възможност страната ни да се отклонява едностранно от задължението си за въвеждане

²⁷ John TEMPLE LANG. The Development by the Court of Justice of the Duties of Cooperation of National Authorities and Community Institutions under Article 10 EC. In – Fordham International Law Journal, 2007, стр. 1484.

²⁸ Вж. чл. 4 от Договор за присъединяване на Чешката република, Естония, Кипър, Латвия, Литва, Унгария, Малта, Полша, Словения и Словакия, Официален вестник на Европейския съюз, L 236, 23 септември 2003 г.

на единната парична единица. Положението на държава с дерогация по смисъла на чл. 139 ДФЕС е временно. Страната ни е обвързана да замени преди съществуващата национална парична единица с единната парична единица на ЕС, когато отговаря на предвидените в първичното право условия за това.

Следва също да се има предвид, че основните условия, които определят присъединяването на една държава членка към единната парична единица на Съюза, са закрепени в първичното право с измененията по Договора от Маастрихт. Общата рамка на реда на присъединяване е установена в чл. 140, пар. 1-3 ДФЕС. Тя предвижда, че не по-рядко от веднъж на всеки две години, или по искане на държавата членка, Комисията и Европейската централна банка докладват на Съвета относно напредъка, постигнат от държавите с дерогация в изпълнението на техните задължения, във връзка с постигането на икономическия и паричен съюз.

Редът на присъединяване към системата на единната парична единица е следният. След становище на Европейския парламент и след обсъждане в Европейския съвет, Съветът, по предложение на Комисията, решава дали държава членка с дерогация по чл. 139 ДФЕС изпълнява условията, произтичащи от критериите за присъединяване към икономическия и паричен съюз и отменя дерогацията на съответната държава, ако тя отговаря на тези критерии. В тази хипотеза Съветът действа по препоръка, отправена от квалифицирано мнозинство от представителите на държавите членки, чиято парична единица е еврото. Произнасяне по отмяната на дерогацията следва да се осъществи в срок от шест месеца, считано от получаването на предложението на Европейската комисия.

Ако се приеме решение за прекратяване на дерогацията, Съветът с единодушие на държавите членки, чиято парична единица е еврото и заинтересованата държава-членка, по предложение на Комисията и след консултация с Европейската централна банка, фиксира неотменимо курса, при който еврото заменя паричната единица на съответната държава членка, както и взема останалите необходими мерки за въвеждане на еврото като парична единица в съответната държава.

Критериите за присъединяване на нови държави членки към единната парична единица на ЕС са определени в член 140, пар. 1 ДФЕС и са детайлизирани в Протокол №13 относно критериите за конвергенция²⁹. Те са следните:

1. „постигане на висока степен на ценова стабилност“, което предполага „среден темп на инфлация, наблюдаван за период от една година преди преценката, който не надвишава с повече от 1,5 % този на най-много трите държави членки с най-добри показатели по отношение на ценовата стабилност“;
2. „устойчивост на държавната финансова позиция“. Това съответно предполага, че към момента на преценката Съветът счита, че в съответната държава членка не съществува прекомерен дефицит. Съветът решава дали съществува или не прекомерен дефицит с оглед на следните елементи³⁰:

²⁹ Протокол №13 към Договора от Лисабон относно критериите за конвергенция, Официален вестник на Европейския съюз, С 306, 17 декември 2007 г.

³⁰ Вж. чл. 126 ДФЕС.

- съотношение на планирания или действителния бюджетен дефицит към brutния вътрешен продукт (БВП) по пазарни цени, което не може да надвишава 3 % ;
 - съотношение на държавния дълг към БВП по пазарни цени, което не трябва да надвишава 60 %;
 - за да се оцени спазването на изискването за бюджетна дисциплина се вземат предвид и други фактори, като предишния напредък в намаляването на бюджетния дисбаланс и/или наличието на временни еднократни фактори, допринасящи за дисбаланса;
 - от държавите членки със съотношение на държавния дълг към БВП над 60% се изисква да го доближат до референтната стойност със задоволителни темпове.
3. спазване на нормални граници на отклонение, в съответствие с предвиденото от валутния механизъм на Европейската парична система (механизмът ERM II), в продължение на най-малко две години, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото. Спазването на този критерий се преценява от Европейската централна банка (ЕЦБ), която проверява дали обменният курс е близък до централния курс на еврото, като взема предвид и факторите, които може да са довели до поскъпване на валутата;
4. трайността на конвергенцията, постигната от държавата и от нейното участие във валутния механизъм, което намира отражение в размера на лихвените проценти в дългосрочен аспект. Този критерий съответно предполага, че за период от една година преди преценката на изпълнението на критериите за присъединяване към единната парична единица, съответната държава членка е имала среден номинален дългосрочен лихвен процент, който не надвишава с повече от 2 % този на най-много трите държави членки с най-добри показатели по отношение на ценовата стабилност. Лихвените проценти се изчисляват на базата на дългосрочни държавни облигации или съпоставими ценни книжа, като се отчитат различията в националните дефиниции.

Договорът за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз не определя точна дата или срок, в рамките на който България следва да се присъедини към системата на единната парична единица, но вътрешноприсъщата логика на уредбата на икономическия и паричен съюз е, че когато критериите за присъединяване обективно са удовлетворени, държавата членка трябва да стане част от системата на еврото. Точният момент на присъединяване следователно е функция на развитието на икономическите процеси в държавата членка и в еврозоната, както и на функционирането на вътрешния пазар на ЕС, като цялостното поведение на съответната държава и провежданата от нея икономическа и финансова политика, следва да бъде насочена към постигане на целените показатели по различните критерии за присъединяване към системата на еврото в светлината на изискванията, произтичащи от принципа на лоялно сътрудничество.

Наред с това, липсата на изрично определен срок за въвеждане на паричната единица на Съюза, не може да означава, че изпълнението на задължението, посто в тази връзка, може да се проточи безкрайно във времето. То следва да бъде реализирано в рамките на разумен срок. Как би могъл да се определи порядъкът на подобен разумен срок от време?

В процеса на присъединяване към единната парична единица и с оглед изпълнението на критериите за конвергенция по Договора от Маастрихт, държавите членки трябва да се включат и интегрират за период от поне две години в Европейския механизъм на обменните курсове (т.нар. механизъм ERM II или Валутен механизъм II). Присъединяването към ERM II съответно бележи завършващата фаза в реда на присъединяване на една държава членка към ИПС и единната парична единица. Доколкото може да се приеме, че в рамките на провежданата икономическа политика и подготовка за присъединяване към единната парична единица съществува определен марж на преценка за подходящия времеви момент, към който трябва да се пристъпи към реализиране на завършващия етап от присъединяването, той е свързан и се изчерпва именно с решението кога държавата членка се включва в механизма ERM II.

Следва да се има предвид, че механизмът ERM II е създаден в съответствие с Резолюция на Европейския съвет в Амстердам от 16 и 17 юни 1997 г. и има за предмет да обвърже паричната единица на държавите членки на ЕС, които не участват в еврото, с еврото, като им даде възможност да насочат икономическите си политики към стабилност, да насърчават конвергенцията и да получат подкрепа за необходимите усилия по приемане на еврото³¹.

Механизмът ERM II е многостранна договореност за фиксирани и регулируеми валутни курсове с централен курс и диапазон на колебание в порядъка на плюс или минус 15%. Участието в ERM II се основава на многостранно международно споразумение между съответната държава членка, държавите членки, принадлежащи към еврозоната, Европейската централна банка и другите държави членки, участващи в механизма (към настоящия момент това е Кралство Дания)³².

Участието в ERM II е доброволно за държавите членки извън еврозоната. Същевременно то е необходимо условие за въвеждане на еврото, поради което новите държави членки трябва да се присъединят към механизма в подходящ момент. Включването в ERM II може да стане към всеки момент след присъединяването на нова държава към ЕС. Процедурата за присъединяване към ERM II започва по искане на съответната държава членка, като основните елементи, по прилагането на механизма – в частност, централният курс и широчината на диапазона на колебание, се определят от всички участници в механизма³³.

Следва да се подчертае, че макар механизмът ERM II да е посочен в първичното право като неразделна част от критериите за конвергенция на валутните курсове, уредбата на ERM II не е същинска част от правото на ЕС, а има междуправителствен характер³⁴. Съгласно Резолюцията на Европейския съвет от 1997 г. за създаване на механизма решенията относно участието в него – в частност дали валутата на дадена държава може да бъде включена в механизма с определен централен курс и диапазон на колебание - се вземат по взаимно съгласие на финансовите министри на държавите от

³¹ Amsterdam European Council, 16 and 17 of June, Presidency conclusions, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/DOC_97_2.

³² The European exchange rate mechanism (ERM II) as a preparatory phase on the path towards euro adoption – the cases of Bulgaria and Croatia. *ECB Economic Bulletin*, Issue 8/2020.

³³ Ibid.

³⁴ Вж. Ulla NEERGAARD. ERM II. In: Fabian AMTENBRINK; Christoph HERMANN. *EU Law of Economic & Monetary Union*. Oxford University Press, 2020, стр. 736-750.

еврозоната, ЕЦБ и финансовите министри и управителите на централните банки на държавите членки извън еврозоната, участващи в ERM II³⁵.

Участието в механизма ERM II се разглежда като въпрос от взаимен интерес на държавата членка, която се присъединява и на вече участващите в механизма държави. То е от значение, както за държавата, която въвежда единната парична единица, така и за системата на еврото. Именно поради това е необходимо взаимно съгласие по отношение на участието на нова държава в механизма, което предполага, че между държавите членки, които вече са част от него има консенсус, че кандидатстващата държава членка провежда ефективни политики, ориентирани към стабилността, които са съвместими с безпроблемното участие в механизма³⁶.

България (българският лев) се присъедини към механизма ERM II на 10 юли 2020 г. по искане на българската страна³⁷ въз основа на споразумение между министрите на финансите на държавите членки на Европейския съюз, чиято парична единица е еврото, председателят на Европейската централна банка и министрите на финансите и управителите на централните банки на Дания и България³⁸. Споразумението за участие на България в ERM II се основава и на ангажимент на страната да се присъедини едновременно към Банковия съюз, както и на завършването от страна на българските власти на набор от мерки, описани в писмо за намерения от 29 юни 2018 година³⁹.

Следва също да се подчертае, че изпълнението на задължението за въвеждане на единната парична единица на ЕС не може да се разглежда изолирано от общата уредба на ИПС, с която Република България е обвързана. Макар да сме държава с дерогация по смисъла на чл. 139 ДФЕС, ние сме част от икономическия и паричен съюз. С оглед на това въвеждането на единната парична единица е обективно свързано с изпълнение на останалите задължения, които произтичат от ИПС. То трябва да се осъществи в рамките на условията и съгласно процедурите, предвидени в Договорите⁴⁰. Приемането на актове и извършването на действия, които по същество представляват едностранно отклонение от изпълнение на задълженията ни, свързани с въвеждане на еврото, като например опит за едностранно установяване на срок, в който да бъде въведена/да не бъде въведена единната парична единица, не само нарушава уредбата на реда и условията аз въвеждане на единната парична единица. То би поставило под въпрос прилагането на общата уредба на ИПС, а оттам и би представлявало отклоняване и от поставената в чл. 3, пар. 4 ДЕС цел, с оглед на която Република България е ангажирана да участва в ИПС, да въведе единната парична единица и с всички свои актове и действия да допринесе в съответствие с чл. 4, пар. 3 ДЕС за ефективното прилагане на уредбата и за пълноценното функциониране на ИПС.

Предвид гореизложеното поддържам разбирането, че приемането на решение от Народното събрание на Република България и произвеждането на национален референдум по въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена

³⁵ Ibid.

³⁶ Вж. в този смисъл Policy position of the Governing Council of the European Central Bank on exchange rate issues relating to the acceding countries”, ECB, 18 December 2003.

³⁷ Вж. https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annex/ecb.pr200710_annex~29156bba37.bg.pdf.

³⁸ Вж. Communiqué on Bulgaria, European Central Bank, 20.07.2020, <https://www.ecb.europa.eu/press/pr/date/2020/html/ecb.pr200710~4aa5e3565a.bg.html>.

³⁹ https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/annex/ecb.pr200710_annex~29156bba37.bg.pdf.

⁴⁰ Вж. чл. 119 и сл. ДФЕС.

официална валута в България до 2043 година?“ би представлявало едностранно отклонение от и опит за едностранно изменение на задълженията ни, свързани с прилагане на уредбата на ИПС и единната парична единица, а от друга страна това би било нарушение на чл. 4, пар. 3 ДЕС, разглеждан във връзка с чл. 5 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори към Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз, чл. 3, пар. 4 ДЕС, чл. 119, пар. 2 ДФЕС и чл. 140, пар. 1 ДФЕС. В този смисъл, като е отхвърлило направеното от инициативния комитет и подписалите инициативата граждани предложение за произвеждане на национален референдум, Народното събрание е гарантирало ефективното изпълнение на задълженията ни, произтичащи от членството на страната в Европейския съюз.

III. Спазени ли са изискванията за валидно произнасяне на Народното събрание по предложението за провеждане на национален референдум?

Една значителна част от доводите за противоконституционност на решението на Народното събрание, с което е отхвърлено предложението за национален референдум, се отнасят до претендиращи нарушения по реда на произнасяне на парламента. Чрез тях вносителите се опитват да очертаят допускането на отклонения от изискванията на ЗПУГДВМСУ, относими към някои от конкретните проявления на принципа на правовата държава. В тази връзка бих искал да изразя мнение, че изискванията на закона, който определят валидното произнасяне на Народното събрание са спазени, като от друга страна не са допуснати съществени процедурни нарушения, които да опорочават формирането на валидна воля за отхвърляне на внесеното предложение за произвеждане на национален референдум.

Основните елементи на реда за произнасяне на Народното събрание по предложение за национален референдум са определени в чл. 13 ЗПУГДВМСУ. Считаю, че в конкретната хипотеза на отнесения до съда спор, те са надлежно удовлетворени. Подписката е внесена в Народното събрание на 07 април 2023 г. След извършване на предвидената в чл. 13, ал. 2 ЗПУГДВМСУ проверка на валидността на положените в подкрепа на предложението подписи от дирекция „ГРАО“ на Министерство на регионалното развитие и благоустройството, председателят на Народното събрание е разпределил предложението на инициативния комитет до парламентарните комисии на 7 юни 2023 г., като е определил Комисията по правни въпроси за водеща комисия.

В рамките на законовоопределения срок по чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМСУ водещата комисия е провела обсъждане на предложението, при голяма степен на публичност и участие на представители на други държавни институции, академични специалисти и представители на гражданското общество. В резултат на проведеното обсъждане, Комисията по правни въпроси формира становище, което не подкрепя предложението за произвеждане на референдум, изготвя доклад и проект за решение в съответния смисъл.

На 7 юли 2023 г. Народното събрание е обсъдило предложението на инициативния комитет в пленарно заседание. В заседанието са представени предложението на инициативния комитет, докладът и проектът за решение, предложени от водещата парламентарна комисия. Проведени са обсъждания от народните представители, които видно от стенограмата на Народното събрание имат за предмет

предложението на инициативния комитет, доклада на Комисията по правни въпроси и внесените от нея проекти за решение⁴¹. Съобразно предписанието на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМСУ на гласуване е подложено предложението за произвеждане на национален референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, което е отхвърлено от Народното събрание в светлината на доклада на Комисията по правни въпроси и предложеното от нея решение. Приетото от Народното събрание решение е мотивирано от този доклад и от становищата, отразени в него, което е изрично посочено в решението на събранието.

Очевидно е, че в Народното събрание е проведено пълноценно обсъждане на внесеното от инициативния комитет предложение, както на равнището на водещата парламентарна комисия, така и в рамките на пленарно заседание на парламента. В рамките на тези обсъждания народните представители са имали възможност да чуят различни становища по направеното предложение, да изразят своето мнение, да изслушат противостоящи аргументи и в крайна сметка да формират надлежно колективна воля на институцията, която съставляват, съобразно предвидените за това процедурни правила.

In summa, намирам, че е налице ясно и мотивирано произнасяне на Народното събрание, което отговоря на относимите изисквания на ЗПУГДВМСУ. При произнасянето не са допуснати съществени нарушения, които да опорочат произнасянето на парламентарната институция.

Предвид на всичко, изложено по-горе, поддържам, че отправното до Конституционния съд искане е неоснователно и следва да бъде отхвърлено. По мое мнение произнасянето на Народното събрание по отправеното предложение за произвеждане на национален референдум чрез решение от 7 юли 2023 г. отговаря на изискванията на приложимата правна уредба и в частност, на предписанията на Конституцията на Република България. Приетото от Народното събрание решение гарантира спазването на българската конституционна уредба, а от друга страна, то не позволява да бъде осъществено нарушение на правото на ЕС и то, по отношение на особено значими елементи на интеграционната правна уредба, като по този начин се подроят основите, на които почива взаимното доверие на останалите държави членки към Република България и бъде препятствано занапред ефективното участие на страната ни в европейския интеграционен процес. За мен извън всякакво съмнение именно това е действителната цел на породилата този правен спор инициатива.

⁴¹ <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10786>.