



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСКИ СЪВЕТ

№ 23.00-223
... 25.08. ... 2023 г.

ДО

ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

г-жа ПАВЛИНА ПАНОВА

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПАНОВА,

Изпращам Ви становището на Министерския съвет по конституционно дело № 13 за 2023 г., одобрено с Решение №577..... на Министерския съвет от 2023 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 № 13 за 2023 г.

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

С определение на Конституционния съд от 24 юли 2023 г. сме конституирани като заинтересована страна по конституционно дело № 13 за 2023 г., образувано по искане на установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. (обн., бр. 60 от 14.07.2023г.).

Делото е образувано на 14.07.2023 г. по искане на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание от 07.07.2023 г., обнародвано в „ДВ“, брой 60/14.07.2023 г., с което не е прието предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, внесено по предложение на Инициативен комитет на 07.04.2023 г.“, и за установяване на съответствие на така поставения въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ на Конституцията, на „ограниченията по чл. 9, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 ЗПУГДВМС, както и на Договора за функциониране на ЕС и чл. 140 от него“. В искането се твърди, че това решение на

Народното събрание противоречи на чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията, на чл. 1, ал. 2, изр. 2, пр. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 13, ал. 7 и 8 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), както и на международни договори, по които България е страна. Вносителят обосновава нарушение на принципа на правовата държава в контекста на спазването на Конституцията и на законите от всички органи, в т.ч. от Народното събрание, като твърди, че председателят на парламента е нарушил Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, определяйки за водеща комисия Комисията по правни въпроси, а не „ресорната комисия за прякото участие на гражданите в държавното управление“. Вносителят посочва, че решението е прието в нарушение на чл. 10, ал. 1 и 2 и на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС, както и при липса на мотиви на проекта на решение, изготвен от Комисията по правни въпроси, и липса на мотиви на решението на Народното събрание. Вносителят посочва още и наличието на различие в текстовете на проекта на решение, приет от водещата комисия, „изчетен в пленарна зала“ и „обсъждан с дебати между народните представители“, и „публикуваното решение, подписано от председателя на Народното събрание и подпечатано с печата на Народното събрание“. Предложеният в пленарно заседание проект на отрицателно решение, изготвен от Комисията по правни въпроси – „изчетен, обсъден и ... подложен на гласуване“, фактически не е бил приет предвид резултата от гласуването, а друго гласуване по тази точка от дневния ред не е имало.

В искането вносителят излага разбирането си за значението на принципа на народния суверенитет и ролята на референдума за неговото осъществяване. Вносителят заявява, че въпросът на референдума е „изготвен изцяло в съответствие на закона и на Конституцията на Република България, като е съобразен и с Договора за създаване на Европейския съюз (Маастрихтски договор), приет на 07.02.1992 г. и влязъл в сила на 01.11.1993 г.“. Подчертава се, че съгласно този договор държавите членки „с дерогация са задължени да приемат еврото като своя официална парична единица, но никъде в него не се посочва изрично конкретна дата, до която да стане това“, поради което всяка държава членка „следва сама да определи времето, когато ще се присъедини към еврозоната, след като изпълни заложените в чл. 140, т. 1 задължителни критерии и със съгласието на членовете на другите държави-членки, приели еврото за своя официална парична единица“. Вносителят посочва, че „Срокът за присъединяване на Република България като държава-членка с дерогация е определяем, но не е определен и

приемането на еврото зависи изцяло от покриването на цитираните критерии“. Поради това „не е налице директно, автоматично приемане на България в еврозоната и то само и единствено въз основа на едно политическо решение, просто защото страната ни не е готова за това“. Вносителят отбелязва още, че липсата на „конкретна дата в международните договори, ратифицирани от България като страна по тях“ доказва липсата на „противоречие с техни клаузи“.

Вносителят твърди, че предвид разпоредбата на чл. 84 от Конституцията Народното събрание „няма правомощия да се произнася по въпроси, от изключителната компетентност на Конституционния съд“, поради което „с процесното решение е произведен един невалиден и недопустим акт“.

Искането за установяване на противиконституционност на оспорваното решение на Народното събрание е неоснователно по следните съображения:

1. Съгласно чл. 10, ал. 3 от ЗПУГДВМС въпросите от референдума трябва да са кратки, точни и ясни. Зададеният въпрос не е достатъчно ясен, защото използва израза „единствена официална валута в България“. В нашето законодателство няма определение за термина официална валута. В Закона за БНБ се използва понятието „парична единица“, поради което е спорно и неясно какво се има предвид в запитването под официална валута. След въвеждането в Република България на Валутния съвет през 1997г. със Закона за Българската народна банка (чл. 29) е определен официален валутен курс на лева, първоначално спрямо германската марка, а впоследствие спрямо еврото. Също така, съгласно чл. 28, ал. 1 общата сума на паричните задължения на Българската народна банка не може да превишава левовия еквивалент на брутния международен валутен резерв, като левовият еквивалент се определя на основата на официалния валутен курс на лева към германската марка - съгласно чл. 29. С разпоредбата на чл. 30 от закона законодателят е задължил БНБ, *че 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, включително начисляваните такси, комисионни и други разходи за клиента*. Във връзка с това еврото към момента притежава също характеристики на „официална валута“ в Република България, тъй като левът е „официално“ обвързан с еврото, а и БНБ има редица функции и задължения с оглед на функционирането на Валутния съвет и употребата на еврото като обвързваща валута и така зададеният въпрос в запитването може да създаде съмнения и неясноти относно обхвата на въпроса и

дали касае само употребата на лева като парична единица по смисъла на чл. 24 от ЗБНБ, или обхваща и употребата на еврото като резервна валута по чл. 28-30 от ЗБНБ, тъй като създаването на Валутния съвет от 1997г. и обвързването на лева с еврото превръща еврото също в „официална“ валута. В проведеното обсъждане в Комисията по правни въпроси вносителите на искането за провеждане на запитването изразяват съгласие да се направи редакция на въпроса, но не са направили предложение за това. При промяна на въпроса процедурата за провеждане на национален референдум би следвало да започне отначало, тъй като ЗПУГДВМС забранява да се променя съществено въпросът на етапа, в който Народното събрание се произнася с решение за провеждането му, а също така подписалите подиската граждани са изявили волята си именно по така поставения въпрос и всяка последваща редакция ще опорочи процедурата по провеждане на допитването. Изложеното е самостоятелно основание за отхвърляне на предложението за провеждане на национален референдум и за отхвърляне на искането за противоконституционност като неоснователно.

2. В искането за противоконституционност вносителите приемат, че страната е поела ангажимент за приемане на еврото, но твърдят, че тъй като нямало конкретен срок, то предложеният в референдума срок „до 2043г.“ е в съответствие със закона, Конституцията и Договора за създаване на ЕС. Изразеното в искането становище е неправилно и противоречи на поетите в Договорите задължения. Трайна е практиката на Съда на Европейския съюз, че *„съответстващото с правото на ЕС тълкуване е задължение на националните съдии и административните власти да тълкуват приложимото национално право доколкото е възможно по начин, който осигурява изпълнение на задълженията, произтичащи от Съюзното право“*. То е същностният елемент на неговото задължение за „евролюбив“ подход. (А. Семов – „Задължението за съобразено с ПЕС тълкуване на вътрешните правни норми“ - Lex.bg News). Европейският съюз е наднационална „правова общност“, а правото на ЕС е самостоятелен правов ред и доколкото Народното събрание е длъжно да съобразява решенията си с правото на ЕС, правилно и напълно в съответствие с него е приел оспорваното решение. Поемането на ангажимента за членство в еврозоната е официално заявено още в Преговорна позиция и в Допълнителните информации към нея по глава 11 „Икономически и валутен съюз“ от 2001г., както и с Предприсъединителните икономически програми на Република България за периода 2002–2005 г. и 2004–

2007 г. Впоследствие ангажиментът за бъдещо приемане на единната европейска валута е препотвърден и в Договора за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз, обнародван в „Официален вестник“ на Европейския съюз, ОВ, L 157 от 21 юни 2005 г., в сила от 1 януари 2007 г. Задължението за приемане на еврото като официална валута в Република България е част от приложимото европейско законодателство и произтича от ратифицираното от българския парламент първично право на ЕС, в т.ч. Договора за европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на ЕС (ДФЕС). Предвид източника и характера на задължението за приемане на еврото, Република България не може чрез едностранни действия да се отклони от вече поето задължение на многостранна основа чрез сключен, подписан и ратифициран международен договор.

Обстоятелството, че ЕС разполага с нов вид правен ред, който притежава специфично естество, собствени основни начала, специално изградена институционална структура, както и пълен набор от правни норми, които осигуряват функционирането му, поражда последици във връзка с прилагането на правото на ЕС на територията на държавите членки. Участието на Република България в Европейския съюз изисква спазването на поетите по силата на членството ни задължения. Това означава, че в упражняване на властническите си правомощия държавните органи, включително Народното събрание, следва да съобразяват правата и задълженията, които възникват въз основа на правото на ЕС. Необходимо е да се припомни, че чрез присъединяването си към Европейския съюз страната ни се е присъединила към самостоятелен 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 граждани (в тази насока са решенията по дела *Van Gend & Loos*, 26/62; *Costa срещу E.N.E.L.*, 6/64, както и Становище 1/09 и Становище 2/13). В юриспруденцията на ЕС изрично е изяснено, че правото на ЕС произтича от автономен източник, ползва се с предимство 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 (Становище 2/13).

Това разбиране за действието на правото на ЕС на територията на Република България е подкрепено от практиката на Конституционния съд (в частност – Решение № 7 от 17.04.2018 г. по к.д. № 7/2017). Конституционният съд посочва, че правният ред на Съюза не е външен, а е интегриран в правните системи на

държавите членки, което задължава държавните органи да прилагат съюзното право в неговата пълнота.

Във връзка с това решението на Народното събрание напълно кореспондира с Конституцията и е в съответствие с правото на ЕС. Разпоредбите на Договорите и поетите ангажименти следва да се разглеждат в цялост и да се тълкуват в тяхната съвкупност, поради което политиката по приемането на общата валута не може да се разглежда отделно от общата парична политика, съответно твърдението в искането, че липсата на формален срок за приемане на валутата предполага възможност за отлагане ангажиментите за приемане на еврото, следва да се разглежда не от формалното съдържание на конкретна норма, а в светлината на цялостната уредба на общата парична политика и приложимите разпоредби на Договорите. Конкретен срок за приемане на общата валута от всяка отделна държава членка с дерогация наистина не е посочен, но такъв няма и как да бъде определен, тъй като приемането зависи от изпълнение на четирите критерия, посочени в чл.140, §1 отДФЕС:

-- постигане във висока степен на ценова стабилност; това става ясно, когато размерът на инфлацията се приближава в най-голяма степен до инфлацията в трите държавите членки с най-добри показатели по отношение на ценовата стабилност;

— устойчивост на държавната финансова позиция; това е видно от постигането на държавна бюджетна позиция без прекомерен дефицит по смисъла на член 126, параграф 6;

— спазване в нормални граници на отклонение в съответствие с предвиденото от Валутния механизъм на Европейската парична система в продължение на най-малко две години, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото;

— трайността на конвергенцията, постигната от държавата членка с дерогация, и от нейното участие във Валутния механизъм, което намира отражение в размера на лихвените проценти в дългосрочен аспект.

Изпълнението на тези критерии не би могло да се прогнозира за всяка държава членка, поради което за никоя от държавите с дерогация не е посочен конкретен срок. Задължението, поето в Договорите, не е само за приемане по принцип на общата валута, а е за осъществяване и установяване на общ паричен съюз, което означава предприемане от държавите членки на активни действия по участие в Паричния съюз, включително по изпълнение на критериите и приемане на

общата валута. Във връзка с това представеният в референдума въпрос противоречи на правото на ЕС. Съгласно чл. 3, §4 от ДЕС Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото. Република България е поела задължение не само да приеме паричната единица, но и да участва в Общия паричен съюз. Съгласно чл. 5 от Договора за присъединяване България и Румъния участват в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяването им като държави членки с дерогация. Приемането на еврото е само елемент от този паричен съюз: съгласно чл. 119, §2 от ДФЕС *при условията и съгласно процедурите, предвидени от Договорите, дейността на държавите-членки включва единна парична единица, еврото, както и създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс, като основна цел и на двете е да поддържат ценова стабилност и, без да се накърнява тази цел, да подпомагат общите икономически политики в рамките на Съюза, в съответствие с принципа за отворена пазарна икономика, при свободна конкуренция.* Също така, чл. 131 от ДФЕС, чието систематично място е в Глава 2 „Парична политика“, посочва, че *„Всяка държава-членка гарантира, че нейното национално законодателство, включително уставът на централната ѝ банка, е в съответствие с разпоредбите на Договорите и с Устава на ЕСЦБ и на ЕЦБ.“* По своята същност поставянето на срок с предложени референдум, в случая 20-годишен, с което изрично би се декларирало, че Република България няма да приема общата европейска валута до 2043г., е открито заявяване, че страната ни няма да изпълнява задълженията си по Договорите, тъй като има съществена разлика между обективната невъзможност за изпълнение на критериите за приемане и очевидното нежелание за участие в Паричната политика. Това е така, тъй като *създаването и осъществяването на единна парична политика* е постепенен процес, който изисква усилия и трайна политика в тази насока, докато евентуалното заявление, че България няма да приема общата валута до 2043г., би означавало изричен отказ от участие в Общата парична политика. Това се потвърждава и от тълкуването на чл. 139 от ДФЕС, съгласно който *„държавите-членки, за които Съветът не е решил, че отговарят на необходимите условия за приемане на еврото, са наричани по-нататък „държави-членки с дерогация“.* Тази разпоредба ясно определя, че отлагането във времето на приемане на общата валута за страните с дерогация може да стане само при обективни причини - неизпълнение на критериите, но не и при субективно желание за отлагане във времето по други, например по

политически причини. В случая дерогацията е временно неприлагане на определени разпоредби от Договорите по обективни причини, която дерогация следва да се прекрати след изпълнението на съответните критерии. И именно поради тази причина в Договорите не са посочени конкретни срокове за влизане, тъй като изпълнението на Договорите предполага активна политика и предприемане на действия по изпълнение на критериите за влизане в еврозоната. Предложеното запитване противоречи и на изискването на ДФЕС всяка държава членка да „гарантира“, че законодателството ѝ е в съответствие с Договорите, тъй като поставеният срок до 2043г. означава, че страната ни ще бездейства по отношение задълженията за Общата парична политика до тази дата.

Също така, освен записаното в Договорите, Република България се е присъединила и към отделна декларация с други държави-членки - приложение № 52 към заключителния акт на междуправителствената конференция, която прие Договора от Лисабон, подписан на 13 декември 2007 г. С тази декларация, неизменна част от Договора, Белгия, България, Германия, Гърция, Испания, Италия, Кипър, Литва, Люксембург, Унгария, Малта, Австрия, Португалия, Румъния, Словения и Словакия заявяват, че за тях знамето, представляващо дванадесет златни звезди, наредени в кръг върху син фон, химнът от „Одата на радостта“ от Деветата симфония на Лудвиг Ван Бетовен, мотото „Единство в многообразието“, еврото като парична единица на Европейския съюз и Денят на Европа, 9 май, ще продължават да бъдат символи на общата принадлежност на гражданите към Европейския съюз и на тяхната връзка с него. Тази декларация е част от Договора от Лисабон и не е само символичен акт, а е акт, категорично обвързващ и задължаващ активната политика по приемане на еврото *като символ на общата принадлежност на гражданите към Европейския съюз и на тяхната връзка с него.*

Във връзка с това задължението на България като член на ЕС да приеме еврото като парична валута трябва да се разглежда като неизменна част от Общата парична политика и следващите се от това задължения да участва активно в паричния съюз. Поради това поставеният в референдума въпрос противоречи на заложеното в Договорите, тъй като „замразяването“ на действията по приемане на еврото означава неизпълнение на задълженията по отношение на осъществяване на Паричната политика на ЕС.

3. Провеждане на допитване с така поставен въпрос би било и в пряко нарушение на Конституцията, тъй като съгласно чл.4, ал. 3 от основния закон Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Систематичното място на тази разпоредба не случайно е сред нормите, установяващи, че Република България е правова държава (чл. 4, ал. 1) и че в страната се гарантират достойнството и правата на личността и се създават условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество (чл. 4, ал. 2). Конституционният законодател е поставил участието на Република България в развитието на ЕС като непосредствено свързано с установяването на страната като правова държава, гарантирането на достойнството и правата на личността и създаване на условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество. Това се установява и от мотивите към Закона за изменение и допълнение на Конституцията (сигн. 454-01-137/08.12.2004г.), обн., ДВ, бр. 18 от 2005г.: *„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 задължението да ги доразвиват 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. Затова Комисията предлага това да стане в нова алинея 3 на чл. 4“.*

Във връзка с изложеното е напълно неоснователно твърдението в искането, че решението на Народното събрание противоречи на принципите на правовата държава и на народния суверенитет. Именно разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията е израз на народния суверенитет, като конституционният законодател категорично възприема активното участие на страната в изграждането и развитието на Европейския съюз и в тази насока е и решението на Народното събрание, докато предложеният въпрос в референдума предвижда точно обратното. Решението на Народното събрание не само не нарушава принципа на правната сигурност, а с това решение го гарантира, тъй като поставянето на срок от 20 години, в който страната да не приема общата парична единица, влиза в противоречие с поетите от България международни ангажменти, съответно създава и репутационни щети, тъй като поставя под съмнение готовността на страната ни да изпълнява международноправни ангажменти. В искането се цитират решения на Конституционния съд, посочващи, че правната сигурност, предвидимостта и стабилността са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и

последователно законодателно регулиране на обществените отношения. Доколкото обаче задълженията за приемане на общата европейска валута са поети преди повече от 17г. и в периода след ратифицирането на Договорите правителствата на Република България, макар и в различна степен, са предприемали действия по изпълнение на критериите за влизане в еврозоната, включително стратегическите стъпки по приемане на Пакта за стабилност и растеж и участието във Валутен механизъм II, именно изведеният в допитването въпрос поставя под съмнение правната сигурност, предвидимостта и стабилността. В допълнение към аргументите за спазване на принципа на правната сигурност следва да се има предвид и обстоятелството, че още през 2015г. с Постановление № 168 на Министерския съвет от 3.07.2015 г. за създаване на Координационен съвет за подготовка на Република България за членство в еврозоната (обн., ДВ, бр. 52 от 2015 г.) е създаден Координационен съвет за подготовка за членството в еврозоната. Съгласно чл .4, т.3 Съветът разработва проект на Национален план за въвеждане на еврото в Република България с индикативна дата за членство в еврозоната - 1 януари 2024 г. С Решение № 344 на Министерския съвет от 30 май 2022 г. е приет Национален план за въвеждане на еврото в Република България. Междувременно на 24 юни 2020 г. Управителният съвет на ЕЦБ прие решение за установяване на тясно сътрудничество с Българската народна банка с начална дата 1 октомври 2020 г., а на 10 юли 2020 г. финансовите министри на държавите-членки на еврозоната, президентът на Европейската централна банка заедно с финансовите министри и управителите на централните банки на Дания и България решиха единодушно да включат българския лев във Валутно-курсен механизъм II. България участва във VM II с режима си на паричен съвет и фиксиран централен курс от 1.95583 лева за 1 евро, който курс ще бъде запазен и при влизането на страната ни в еврозоната. Всичко това показва, че държавните институции в Република България активно и последователно провеждат политика по приемане на еврото, поради което оспорваното решение на Народното събрание по никакъв начин не нарушава принципа на правната сигурност.

В хипотезата на предложение за провеждане на референдум по искане на инициативен комитет е необходимо да се посочи, че в практиката на Конституционния съд недвусмислено е прието, че *„макар и подкрепен от един значителен брой български граждани, инициативният комитет не би могъл да се идентифицира със суверена, предвид забраната, установена в чл. 1, ал. 3 от Конституцията, според която никоя част от народа, политическа партия или*

друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. Обстоятелството, че въпросите, предмет на предложение 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“ (Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС на РБ по к.д. № 8 / 2016 г.). В контекста на установената практика на Конституционния съд по чл. 84, т. 5 от КРБ актът на Народното събрание има характера на своеобразен предварителен контрол. Чрез изразяването на волята на народните представители Народното събрание гарантира, че гражданите ще имат възможността да вземат решение, което действително може да бъде изпълнено от Народното събрание и е в съответствие с установените на конституционно равнище задължения.

4. Съгласно чл. 9, ал .4 от ЗПУГДВМС референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда преди тяхната ратификация. Във връзка с това възможността за провеждането на референдум с предмет - поставения в запитването въпрос, е преклудирана с ратифицирането от 39-ото Народното събрание на 11.05.2005г. на Договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз със Закона за ратифициране на Договора между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави - членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз, Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и на Румъния в Европейския съюз, Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз и Заключителния акт по присъединяването на Република България и на Румъния към Европейския съюз (обн., ДВ, бр. 40 от 12.05.2005 г., ДВ, бр. 103 и 104 от 2006г., попр. бр. 97 от 2007г.). Макар по своята същност правото на ЕС принципно да не се

характеризира като международно право, а като самостоятелен правен ред („Учредителните договори, които по форма са международни договори, се прилагат в държавите-членки не като международни договори, а като източници на правото на ЕС (респ. чл. 5, ал. 4 от КРБ е неприложим спрямо правото на ЕС). Съдът на ЕС отдавна налага разбирането, че учредителните договори са международни договори само по форма, но не действат като такива, вкл. в държавите-членки, а представляват „конституционна харта на една правова общност“ - А. Семов –Задължението за съобразено с правото на ЕС тълкуване на вътрешните правни норми - Lex.bg News), безспорно е, че чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС следва да се прилага по аналогия и спрямо учредителните договори, тъй като те също като типичните международни договори подлежат на ратификация и имат примат над националното право, поради което по въпроси, касаещи тези договори, национални допитвания могат да се правят само преди тяхното ратифициране.

5. На основание чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС национален референдум се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. Народното събрание не разполага с правомощието да определи дали Република България да приеме еврото, или не. Ето защо поставеният за обсъждане в референдума въпрос е недопустим. Той предполага съществуващо правомощие на Народното събрание, по силата на което то да забрани на Министерския съвет и на Българската народна банка изпълнението на задълженията, произтичащи за тях от членство ни в ЕС. Макар да се конституира и действа само доколкото се ползва с доверието на Народното събрание, Министерският съвет не е негов изпълнителен орган, а самостоятелен конституционен орган с предвидени от Конституцията пълномощия. Българската народна банка също се ползва с автономия при упражняване на своите правомощия. Народното събрание е овластено да избира и освобождава ръководителите на Българската народна банка и да изслушва и приема доклади за дейността ѝ. Народното събрание не може конституционносъобразно да упражни правомощията си, като приеме решение, с което препяства изпълнението на действащ за Република България международен договор, определящ условията за членството ни в ЕС (чл. 4, ал. 3 КРБ). То не може да забрани на Министерския съвет да преследва законосъобразното изпълнение на задължение, поето по силата на присъединяването ни към ЕС. В частност, Народното събрание не може да приеме правомерно решение, с което да предпостави неизпълнение на задължението за приемане на еврото при условията на бездействие. Това е така, защото

конституционните разпоредби на чл. 84 и чл. 85 от КРБ не съдържат основание за неговото постановяване. Конституционните разпоредби, определящи правомощията на Народното събрание, не предвиждат хипотеза, при която с решение, обективизиращо едностранно волеизявление на законодателния орган, да се възлага предприемане на действия към едностранно изменение на международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за България. Подобно решение би представлявало акт *ultra vires* (Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2013 г.). Предвид противоположния характер на подобно решение, този въпрос е недопустим по силата на чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС и правилно в съответствие с Конституцията и законите Народното събрание не приема предложението за провеждането на национален референдум.

По отношение на задължения, произтичащи от правото на ЕС, Конституционният съд е имал възможност да посочи, че Договорът за присъединяване на Република България и Румъния може да бъде изменен или денонсиран само по реда, посочен в самия договор, а когато този договор не предвижда възможност за отлагане на изпълнението на дадено задължение, такова следва да се предвиди при условията на многостранно споразумение (Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС на РБ по к. д. № 22/2013 г.). Недопустимо е чрез едностранни действия Република България да уточнява обхвата на своите задължения. Уточнение по вече сключен международен договор може да бъде осъществено по предвидената в самия договор процедура, но не и едностранно чрез акт на Народното събрание. По отношение на задължението за приемане на еврото правото на ЕС не допуска въвеждането на отлагателен срок. Референдумът би довел до едностранното изменение на ДФЕС, изразяващо се в спиране на изпълнението на задължението по чл. 139 и сл. от ДФЕС до изтичането на определен срок. Единствената възможност пред Република България е за преговаряне на изменение на присъединителния договор. Това предполага предприемане от правителството на Република България на инициатива за преговори за изменение на договора, постигане на писмено съгласие между всички държави - членки на ЕС, досежно обхвата на исканата промяна и последващо ратифициране на измененията на договора от всички държави - членки на ЕС, по ред, предвиден в техните конституции.

6. В искането се твърди, че решението е взето в нарушение на чл.10, ал. 2 от ЗПУГДВМС, тъй като според вносителите, когато допитването е поискано от

инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, то Народното събрание няма право да внася и обсъжда предложението, а задължително приема решение за провеждане на национален референдум. Това е така само ако предложението не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 или на международни договорености, което е задължително условие съгласно разпоредбата на чл.10, ал. 2 от ЗПУГДВМС. Както бе посочено по-горе, запитването противоречи не само на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС, но и на чл. 4, ал. 3 от Конституцията и Договорите, поради което напълно законосъобразно Народното събрание е обсъждало и приело решение, с което не е одобрило неговото провеждане. Също така, доколкото Конституцията възлага задължение на Народното събрание да реши дали да бъде проведен референдум по определен въпрос, то разполага и с необходимата за това свобода на преценка. Така Народното събрание може да реши да отхвърли предложението за произвеждане на национален референдум или да приеме решение за неговото произвеждане. Решението за произвеждане на национален референдум може да бъде в съответствие с Конституцията, когато са спазени изискванията, заложи на конституционно и законово равнище, за което Народното събрание трябва да следи (Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС на РБ по к.д. № 8 / 2016 г.). Както се посочва в това решение *„С вота на гражданите не може да се спекулира чрез формирането на правно неоправдани очаквания и точно затова Конституцията е предвидила правомощието на Народното събрание да приема решението за произвеждане на национален референдум, възлагайки му дискрецията да прецени именно наличието или липсата на изискуемите предпоставки. Изискването за извършване на преценка за съответствие с материалния обхват на неговата компетентност е поредната конституционна мярка, която суверенът е възложил на представителната институция - функцията на филтър срещу всяка възможност пряката демокрация да бъде компрометирана“*.

7. В искането за противоконституционност се посочва, че към проекта на решението на НС липсват мотиви. Видно от страницата на Народното събрание, към проекта на решението на НС е прикачен и докладът на Комисията по правните въпроси - вх.№49-353-03-24/07.07.2023г. На проведеното заседание на комисията на 05.07.23г. са присъствали както членовете на Комисията, така и членове на Инициативния комитет, управителят на БНБ, изявени преподаватели по публичноправни науки. Проектът на решението е обсъден подробно, изслушани са

както членовете на Комисията, така и видни конституционалисти, чиито доводи са описани в доклада, и е проведено гласуване, на което Комисията е предложила на Народното събрание да отхвърли предложението за провеждане на референдум.

В искането се твърди, че има разминаване между изготвения проект на решение от водещата Комисия по правни въпроси и публикуваното решение, подписано от председателя на Народното събрание. Финалният текст гласи: *Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 13, ал. 8 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, като взе предвид доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него, РЕШИ: Не приема Предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. При съпоставка с предложението проект на Комисията е видно, че единствената разлика в двата текста е, че глаголят „отхвърля“ е заменен с „не приема“ по отношение на предложението, което е техническа корекция и по никакъв начин не променя волята на народните представители и не води след себе си до протовоконституционност.*

Също така в искането се твърди, че в пленарната зала е предложен проект на отрицателно решение, което е изчетено и обсъдено в пленарната зала, поради което гласуването в подкрепа на този проект е следвало да бъде позитивно със „ЗА“, но вместо това гласуването било 68 гласа „ЗА“, 98 гласа „Против“ и 46 гласа „Въздържали се“, което според вносителите означава, че отрицателният проект на решение на НС не е приет и е отхвърлен. Доводът е неоснователен. Видно от стенограмата от заседанието на НС председателстващият заседанието заместник-председател на НС г-жа Кирова изрично разяснява на народните представители следното: *„...Да поясня за всички – гласуваме предложението на ВЪЗРАЖДАНЕ, на организаторите на референдума, което е неподкрепено от Комисията, тоест, който гласува „за“, ще гласува за провеждане на референдума, който гласува „против“, ще бъде против провеждане на референдум.“*. Народните представители са били наясно с предложеното гласуване и са заявили волята си съгласно отчетения вот дали подкрепят провеждането на референдум с така поставения въпрос, или не, и начинът на гласуване по никакъв начин не обосновава протовоконституционност на последвалото решение.

В искането се излагат доводи, че „ако се приеме, че е било предложено позитивно гласуване директно на предложението на вносителя, то трябва да

посочим, че съгласно разпоредбите на Конституцията Народното събрание няма как да гласува директно предложението на вносителя, тъй като в случая Инициативният комитет не разполага с т. нар „законодателна инициатива по чл. 87, ал. 1 от Конституцията...“. Доводите са неоснователни, тъй като в настоящия случай не се касае за приемане на закон, поради което чл. 87, ал. 1 от Конституцията е неотнормисим. Редът за внасяне и обсъждане на подписката за провеждане на референдум е определен в чл. 13 от ЗПУГДВМС, наименуван е „Внасяне и обсъждане на подписката в Народното събрание“. Съгласно разпоредбата подписката се внася в Народното събрание от инициативния комитет ..., а съгласно ал.7 *проектът за решение одобрява предложението за произвеждане на референдум с въпроса или въпросите, по които трябва да се проведе гласуването, или мотивирано отхвърля предложението*, от което е видно, че предмет на гласуването е предложението на инициативния комитет за референдума, което се приема или отхвърля, както е процедирали и Парламентът при гласуването.

8. С искането за установяване на противоконституционност народните представители правят и друго допълнително искане: *„за установяване на съответствие на така поставения въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ на Конституцията, на „ограниченията по чл. 9, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от ЗПУГДВМС, както и на Договора за функциониране на ЕС и на чл. 140 от него“*. Така, както е направено като допълнително искане, предполага, че вносителите искат произнасяне на съда с отделен диспозитив по този въпрос. Такова искане е недопустимо, тъй като Конституционният съд няма такива правомощия. Искане за установяване на съответствие на поставен въпрос по инициран национален референдум със закон или с международен договор не попада в нито една от хипотезите по чл. 149, ал. 1, т. 1-7 от Конституцията, по които съдът може да се произнесе. Конституционният съд ще обсъди това искане в мотивите си, доколкото съответствието на поставения в референдума въпрос със законите и с международното право е от съществено значение по отношение на основателността на искането на вносителите, но изводите на съда по този въпрос следва да бъдат отразени само в мотивите, но не и в отделен диспозитив. Преценката дали иницираният референдум отговаря на изискванията на закона или на европейското законодателство е на Народното събрание и съответното решение на Парламента подлежи на контрол за конституционност, но Конституционният съд не

може директно да се произнесе с отделен диспозитив дали поставен в национален референдум въпрос противоречи, или не на закон или международен договор.

От изложените по-горе съображения може да се направи категоричен извод, че с решението на Народно събрание не се нарушават конституционните принципи и норми от Конституцията или международни договори. Считаме, че искането на народните представители за установяване на противоконституционност на решението на Народното събрание от 07.07.2023 г., с което не е прието предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

МИНИСТЪР-ПРЕДСЕДАТЕЛ:

(НИКОЛАЙ ДЕНКОВ)