

СТАНОВИЩЕ

на съдия Атанас Семов

по Решение № 11 на Конституционния съд от 18.11.2025 г.

по конституционно дело № 8/2025

на осн. чл. 32, ал. 5

от Правилника за организация на дейността на Конституционния съд

Представям това становище, тъй като смятам за необходимо да потвърдя^[1] като напълно актуални и валидни и допълня някои съображения относно непосредственото осъществяване на държавната власт от народа (чл. 1, ал. 2 от Конституцията) и уреждащия го Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (обн. ДВ, бр. 44 от 12.06.2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 22.02.2022 г., ЗПУГ), като поддържам някои резерви както относно разбирането, така и относно съобразеността с Конституцията на някои от разпоредбите на този закон.

I. Относно народния суверенитет

Разпоредбите на чл. 1 от Конституцията (КРБ) следва да бъдат разглеждани във взаимовръзка и в светлината на изградения демократичен политически режим.

Първата разпоредба (ал. 1) определя формата на държавата: република с парламентарно управление. Нюансите по отношение на разбирането за „парламентарна република“ са известни и не са определящи за разглежданата проблематика.

Втората разпоредба (ал. 2, изр. първо) прогласява принципа на народния суверенитет: цялата власт произтича от народа.

Третата разпоредба (ал. 2, изр. второ) доразвива принципа на суверенитета по относително специфичен за Република България начин. Тя предвижда **две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт** (а

именно начинът на осъществяване на държавната власт е определящ за ефективното осъществяване на народния суверенитет): непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез”, не от, предвидените в Конституцията органи, несъмнено на първо място – националното представително учреждение, Народното събрание). Поради това дори да е безспорно, че народното представителство (в НС) е легитимно да изразява волята на (да представлява) суверена, не смятам, че може да се отстоява нито разбиране, че то/той е суверенът, нито че осъществяването на властта от представителите на суверена може да се разглежда като каквото и да било „непосредствено осъществяване” от суверена.

Четвъртата разпоредба (ал. 3) може да се разглежда като конституционна гаранция за народния суверенитет. Според мен разпоредбите на ал. 2 и ал. 3 прогласяват и гарантират действително народовластие, с което ясно изразяват въплътената в Конституцията от 1991 г. воля за пълно прекратяване/ликвидиране на политическия модел на съществувалата преди това тоталитарна държава[2].

Българският конституционен модел не достига до познато в други европейски държави (напр. Швейцария) ефективно постоянно народовластие чрез провеждане на множество референдуми по много широк кръг управленски въпроси. Той обаче съдържа **правно основание за ефективно пряко осъществяване на властта от народа**. Степента на интензивност на прякото упражняване на властта от народа зависи единствено от инициативността на субектите, които имат право да предизвикат произвеждане на референдум (сред които естествено, ако не и на първо място, са гражданите). Позволявам си да смятам обаче **референдумната демокрация за най-висша/чиста форма на демокрация**, макар това да не е възприето в някои несъмнено демократични държави (напр. Федерална република Германия). „Единната и неделима учредителна власт на нацията обгръща в себе си основанията на всички други „власти” и на всякакви възможни „разделения на властите”. По такъв начин самото разделение на властите, което се явява основен организационен принцип на модерната държавност, не е нищо друго, освен изява *in pluralis* на тази единна и неделима учредителна власт. /.../Нацията може да упражнява своята учредителна власт по различен начин, тъй като не съставлява организиран в някаква завършена форма субект на политическо решение: **„по какъвто и начин нацията да желае нещо, достатъчно е, че тя го желае”**. При това учредителната власт на нацията не се изчерпва в резултата на нейното еднократно упражняване”[3].

Това разбиране не е несъвместимо с разбирането за „самоограничаване” на суверена в рамките на Конституцията – но и не позволява неговото абсолютизиране.

II. Относно прякото осъществяване на държавната власт от суверена

1. Смятам за несъмнено, че както езиковото, така и телеологичното тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, първо и второ изречение налагат разбиране за смислова и регулаторна свързаност. Местоимението „тя” във второто изречение несъмнено се отнася за „цялата държавна власт” (без да е възможно каквото и да било отделяне/пренебрегване на прилагателното „цялата”), както „него” несъмнено се отнася единствено и само за „народа” и то именно в смисъла му на суверен (от когото „произтича” и който „осъществява” цялата държавна власт – непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи, на практика и от непредвидени в нея, но създадени на основата на изградения в нея властови механизъм органи). Принципът на народовластие, осъществявано пряко или представително, закрепен във второто изречение на ал. 2, е невъзможен без смисловата основа на първото изречение (определящо кой и какво „осъществява”).

Несъмнено трябва да се отчита, че предвиденото непосредствено осъществяване на държавната власт от народа не е характерно за голяма част от европейските конституции^[4], но и че в никакъв случай не е и уникално. Повечето европейски конституции не съдържат такава разпоредба, но подобни има във Френската конституция („Принципът на републиката е: управление на народа, от народа и за народа” – чл. 2, ал. 5; „Националният суверенитет принадлежи на народа и се упражнява от неговите представители и чрез референдум” – чл. 3, ал. 1), в Италианската конституция („Суверенитетът принадлежи на народа и се упражнява от народа във формите и границите, определи от Конституцията” – чл. 1), в Хърватската конституция („Народът осъществява властта чрез избиране на представители и чрез пряко приемане на решения”, direct decision-making – чл. 1) и др.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ е специфична и може да се разглежда като *елемент от българската конституционна идентичност*^[5]. Но тя е факт – и нейното пренебрегване, още повече нарушаване, по каквито и да било съображения, е несъвместимо с всяка идея за върховенство на Конституцията. В този смисъл именно принципът на правовата държава, vyplътен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и в

частност едното негово измерение – принципът на правна сигурност – не търпи произволно ограничаване на предметния обхват или регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

В изпълнение на основополагащия за демократичната държавност принцип на народния суверенитет в тази разпоредба е въплътено разбирането, че суверенът (народът) може да се произнася относно (и то **именно в смисъл на „да решава“**, не просто да изразява мнение, с оглед на което после друг – бил той и парламентът – да решава) конкретни управленски въпроси (по отношение на „националните референдуми“ чл. 9, ал. 1 от ЗПУГ въвежда уточнението „по въпроси с национално значение“^[6]). В Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023 се потвърждава еднозначно: „конституционният законодател е установил **две основни форми** на осъществяване на държавната власт **с равностоен конституционен ранг** – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция.”

2. Прогласеното в чл. 1, ал. 2, изр. второ изначално правомощие на суверена сам и непосредствено да осъществява цялата държавна власт **естествено включва и гарантирана възможност той сам да предизвика свое произнасяне** по управленски въпроси – чрез съответната форма на осъществяване на властта, по „въпроси с национално значение” – чрез национален референдум. Затова напълно споделям и изразеното в цитираното решение на КС от 2024 г. разбиране за „равностойност“ („равностоен конституционен ранг“) на двете форми на осъществяване на държавната власт – пряко и представително – както и че те „взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава“, тъй като се „основават на върховенството на правото“.

Поради изложеното смятам обаче за напълно **несъвместимо с духа на Конституцията всяко разбиране за референдума като „вид допитване до народа“**, извадено от същностния му смисъл на **„решаване от народа“** и натоварено (вкл. езиково) с разбиране за ограничена социологическа, евентуално политико-консултативна, функция. Референдумът е именно инструмент на пряко народовластие. Вярно е, че чл. 42, ал. 1 от КРБ използва израза „допитвания до

народа“, но именно в същия смисъл, като изрази в ал. 2 „референдуми“ – а двете заедно в смисъла на чл. 1 „осъществява пряко държавна власт“. Възможната роля на допитване (консултиране) на някои референдуми, които не са получили достатъчно широка представителност (достатъчно голям брой участвали в него граждани), не само не лишава произнасянето на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани от незаобиколима политическа значимост, но и по никакъв начин не предполага всеки референдум да се възприема като „консултация“. Самият закон, който урежда произвеждането на референдуми (ЗПУГ), е озаглавен „за пряко участие на гражданите“ – не за „допитване“ или друго в този смисъл. Неговата ал. 1 ясно определя, че законът „урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите** на Република България **при осъществяване на държавната и местната власт**“ – не просто „участие“, а *участие в „осъществяването“* на държавната власт.

Затова смятам, че е наложително разбирането за всеки референдум като **начин „за пряко решаване от гражданите“**. При достатъчна представителност, с всеки референдум суверенът приема управленско решение. Именно това разбиране според мен е отразено и в разпоредбата на ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ: „**Решението**, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание“.

3. Дори да може да се спори относно ролята на разпоредбата на чл. 23 от ЗПУГ [\[7\]](#) като гарант за широко представителство на суверена при взимането на управленски решения чрез национален референдум – с оглед неотклонно спадащата избирателна активност в парламентарни избори – очевидно ми се струва, че по този начин **легитимността на такъв референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност (брой участвали избиратели) Народно събрание**. Когато суверенът с мнозинство се произнесе на национален референдум при „участие“ на поне такъв брой избиратели, какъвто са участвалите в последните към момента парламентарни избори, той взима решение.

С произнасянето на суверена по този начин (и още от деня на обнародването на „решението, прието чрез национален референдум“ в ДВ – чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗПУГ) е налице прието решение. Затова и неговата правна сила е обвързваща и за самото НС. Народното събрание приема акт, **само** „когато това е необходимо за изпълнение на

решението” (чл. 9, ал. 6, изр. второ от ЗПУГ). Очевидно е и разбирането, че е **напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента**. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

4. Политическото значение на резултата от произведен национален референдум също е отразено ясно в закона. Дори когато в такъв референдум „са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание”, ако техният брой представлява **„повече от 20 на сто** от гражданите с избирателни права”, можем да приемем, че е налице относително представителен референдум. И произнасянето на мнозинството от участвалите (гласувалите) в него задължава Народното събрание да разгледа подкрепеното от мнозинството от участвалите „предложение” (и то без забавяне – арг. от чл. 23, ал. 3 във вр. с чл. 52 от ЗПУГ). В този смисъл произнасянето на част от суверена в такъв референдум не е годно да произведе управленско решение с правни последици и може да се разглежда като консултиране, допитване в тесен смисъл, а самият референдум – като „консултативен”: очертаващ желаното (не от мнозинствена, но и не от пренебрежимо малка част от народа – 20 % от всички избиратели, които в някои случаи може да се окажат повече от всички, които са гласували на последните парламентарни избори...) съдържание на бъдещ правнозадължителен акт на парламента. Но точно толкова вярно е и обратното: когато в един референдум са участвали значителна част от избирателите (според Закона поне колкото в последните парламентарни избори), произнасянето на мнозинството от тях представлява не израз на виждане, а управленско решение, с което са безусловно длъжни да се съобразят всички държавни органи (и именно такова разбиране е въплътено в ЗПУГ).

Несъмнено е: правно валидните актове на парламента са задължителни за гражданите. Както и обратното: решенията на широко представителен национален референдум са задължителни за всички държавни органи, вкл. (ако не и на първо място) за парламента. В този смисъл – и с оглед относително ниската електорална представителност на политическите партии/коалиции – всеки, дори „консултативен”, а несъмнено „задължителният”, референдум представлява и **изключително важен за същинската демокрация инструмент за определяне или коригиране на**

политическите решения (в частност в парламента). „В най-ново време парламентарната форма на управление не е нищо друго, освен конституционна организация на борбата на политическите партии за овладяване и осъществяване на публичната власт”^[8]. Затова според мен пълноценната демокрация изисква наличието и на такъв ефективен коректив.

5. Смятам за правилно разбирането, че в духа на чл. 1, ал. 2 **именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум**^[9]. Смисълът на представителната демокрация е не в това относително малък брой представители на суверена да решават най-важните въпроси, а в оперативната способност на относително малък брой представители на суверена да решават бързо и ефективно множеството текущи управленски въпроси, респ. още по-малък брой „изпълнители”, избрани легитимно от представителите на народа, да решават текущите въпроси на управлението в органите на централната изпълнителната власт (Министерския съвет). „Осъществяването непосредствено от народа” на „цялата държавна власт” може да бъде ефективно именно ако е **съсредоточено към най-важните въпроси, по които е необходима висока степен на съгласие и произтичащите от него демократична легитимност и стабилност на взетото решение.**

Прякото участие на гражданите в управлението е един от основните начини за намаляване на недоверието към политическото и за осигуряване на подкрепа и повишаване на тяхната отговорност за приеманите управленски решения^[10]. Убедено смятам, че **значителното ограничаване в ЗПУГ на кръга на въпросите**, които може да бъдат решавани с референдум, и още повече на възможностите определен брой граждани да предизвикат провеждането на референдум по такъв въпрос, **има силно негативно влияние не само върху доверието** на обществото към политическия процес, но и върху авторитета на държавното управление и по-общо за осъществяването на държавната власт в цялост.

В този смисъл смятам, че според чл. 1 от нейния основен закон Република България може да се разглежда като *република с парламентарно управление в условията на пряка и представителна демокрация*. Между разпоредбите на първата и на втората алинея на чл. 1 не може и не бива да се прокарва разграничение, още по-малко противопоставяне. **Възможността за пряко осъществяване на държавната власт не противоречи на представителното осъществяване**

чрез парламентарното управление.

6. Имам резерви към разбирането, че „пряко осъществяване на държавната власт от суверена“ се осъществява и чрез „избори“: изборите (когато са демократични) са механизъм именно за представително осъществяване на държавната власт – като „една от двете основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг“.

Посочените до тук разпоредби от ЗПУГ разглеждам именно като приложение на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията и, което е по-съществено, ясно изражение на разбирането на законодателя за нейния дух и нейните принципи. Към други разпоредби от ЗПУГ обаче имам резерви, които излагам нататък.

В обобщение изразявам виждане, че е необходимо КС винаги недвусмислено да потвърждава въплътеното в Конституцията разбиране за народния суверенитет и за ролята на референдума като една от основните форми за неговото демократично осъществяване.

III. Относно правомощията на Народното събрание по отношение на внесено предложение за произвеждане на национален референдум

Конституцията предоставя право да участват в допитвания до народа на българските граждани (които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода – чл. 42 ал. 1). Народното събрание е компетентно да определя със закон организацията и реда за произвеждане на референдуми (чл. 42, ал. 2)[\[11\]](#) и е изпълнило това свое конституционно задължение с приемането на действащия ЗПУГ. За уплътняване на регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ и в изпълнение на предвиденото в чл. 42, ал. 2 от КРБ конституционно задължение, законодателят е приел закон, който необходимо урежда реда за осъществяването на това основно право на суверена[\[12\]](#). Решения за произвеждане на национален референдум е компетентно да приема единствено Народното събрание (чл. 84, т. 4). Неговата компетентност обаче според мен е рамкирана от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ, която възплъщава заложения в чл. 1, ал. 2 от КРБ принцип на народния суверенитет.

1. Конституцията не определя изрично кой може да поиска/предизвика непосредствено осъществяване на държавната власт от народа (т.е. произвеждане на референдум). Законът (в чл. 10, ал. 1) уточнява, че „предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката[\[13\]](#); Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права”. Намирам за спорно посочването на последно място на гражданите (като част именно от суверена – за разлика от всички други субекти). Независимо от това тази разпоредба ясно урежда **възможност суверенът, именно чрез само част от съставляващите го граждани, да може да поиска („предложи”) прилагане на механизма за пряко осъществяване от него на властта.**

Без очевидно да произтича от Конституцията, Законът закрепва два вида гражданска инициатива за референдум, които условно ще определя като „тясна” и „широка”. В случая на „тясна инициатива” – предложение от поне 200 000 граждани с избирателни права[\[14\]](#) – Народното събрание е длъжно „да обсъди” предложението[\[15\]](#) за произвеждане на референдум по даден въпрос, ако „подписката”, чрез която се прави това предложение[\[16\]](#), отговаря на законовите изисквания (чл. 13, ал. 3), които не включват предварителна преценка дали предложението е съобразено с ограниченията, предвидени в чл. 9 (или произтичащи от самата Конституция). Смятам за несъмнено, че в този случай „обсъждането” е относително свободно и може да включва преценка за целесъобразността на произвеждането на референдум с предлагания с подписката въпрос, респ. че Народното събрание може и по съображения за неуместност, ненавременност или друга целесъобразност да вземе решение, с което „мотивирано отхвърля предложението” (чл. 13, ал. 7). То може и да вземе решение за произвеждане на референдум, като „редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност” (чл. 13, ал. 6). **В този смисъл в случай на тясна гражданска инициатива Народното събрание е напълно свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли (мотивирано) искането за произвеждане на национален референдум.**

В случай обаче на „широка инициатива” – предложение от поне 400 000

граждани с избирателни права – **свободата на преценка на НС е изрично ограничена** от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ: „Народното събрание **приема решение** за произвеждане на национален референдум, **когато това е поискано** от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, **и не противоречи на ограниченията** по чл. 9, ал. 2, 3 и 4”.

Дори ако с Конституцията „суверенът се е самоограничил”, както се посочва в настоящото решение на КС, според мен няма нито разпознаваема правна основа, нито демократична или друга логика правото му да поиска непосредствено осъществяване на държавната власт да е напълно ограничено от преценка по целесъобразност на ...неговите представители (в НС). И обратно – ако с разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ законодателят се е самоограничил, смятам за вярно, че това произтича именно от духа и регулативния ефект на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията, и не смятам за вярно, че от Конституцията произтича отсъствие (или пълна невъзможност за налагане) на каквото и да било задължение на парламента.

От една страна без подобно разбиране (за задължение при „широка инициатива”) би останало без какъвто и да било смисъл прокараното в закона разграничение между подписка, подкрепена от поне 200 000, и подписка, подкрепена от поне 400 000 избиратели. Ако и в двата случая НС има пълна свобода да преценява по целесъобразност, защо изобщо е необходимо законодателно разграничение на двата случая?

От друга страна редакцията на цитираната законова норма е напълно ясна: НС трябва (е длъжно) да приеме решение за произвеждане на референдум, когато това е поискано от поне 400 000 граждани. И може да вземе решение, с което **отхвърля поискано по този начин произвеждане на референдум само ако (установи, че) предложението не спазва ограниченията** (самият закон говори именно за „ограничения”!, чл. 10, ал. 2) по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от ЗПУГ. Разбира се – и всяко друго ограничение, което произтича от самата Конституция (и не е необходимо това да се посочва изрично в закона, тъй като произтича от здравия разум на конституционната правова държава). Несъмнено тези ограничения (докато са действаща норма) трябва да бъдат спазени и от/в самото предложение – и именно това е овластено да провери Народното събрание.

По аргумент за обратното обаче, ако то не установи неспазване на което и да

било от тези ограничения, е длъжно да вземе решение за произвеждане на национален референдум с предложения въпрос (и с резервата за възможност за преформулиране^[17] на въпроса /чл. чл. 13, ал. 6 от ЗПУГ/, макар в тази хипотеза и това да ми изглежда спорно по изложените нагоре съображения). Затова смятам, че при наличие на предложение, подкрепено от 400 000 граждани (валидни „подписи”), **Народното събрание има ролята на „своеобразен посредник”** (по изразу, използван, макар и наистина в по-широк смисъл общо за ролята на НС по отношение на инициатива за референдум, в Решение № 9 на КС от 28.07.2016 г. по к.д. 8/2016). В този случай обаче не намирам за уместно да се говори за „обвързана компетентност”. На въпроса за самите ограничения ще се върна по-нататък.

Изразявам и резерви относно потвърденото от КС разбиране, че „въпросът на референдума не подлежи на самостоятелен контрол” за конституционосъобразност. Едно предложение за референдум е форма и въпрос, нищо друго. И съществената преценка е относно въпроса. В този смисъл категорично не приемам и че „няма противоконституционни въпроси”. Предложението за произвеждане на референдум е неделимо от въпроса, предмет на предлагания референдум. Няма предложение без въпрос. Преценката (по предвидения в ЗПУГ ред) за законосъобразност на предложението се прави както по формални критерии (чл. 13, ал. 3 във вр. с чл. 10-12 и др.), така и по отношение на предлагания въпрос (един или повече от един – и за всеки по отделно, чл. 9). Прави се именно и само от Народното събрание – с решение (чл. 84, т. 5 от Конституцията). В осъществяването на това правомощие Народното събрание не може да бъде заместено от негова комисия или друг орган на НС (напр. председателя).

Неизбежно – по същия начин се прави и преценката за конституционосъобразност на решението на НС по направеното предложение. И затова по-голямата част от мотивите на решенията на КС по дела относно решения на НС относно произвеждане или непроизвеждане на референдуми са посветени на това, от което зависи конституционосъобразността на предложението за произвеждане на референдум, съотв. на решението на НС по него – т.е. **именно и само на предложения въпрос (неговия предмет):** дали *той* попада в обхвата на компетентността на НС, дали *той* противоречи на Конституцията и т.н. И това е напълно естествено – иначе обхватът на контрола за конституционност би бил ограничен само до преценка относно изискванията за форма.

2. Смятам също за изкуствено прокарването на разграничение или противоречие между разпоредбите на втората и третата алинея на чл. 1 от КРБ: осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на една част от него, **не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“**. Още по-малко мога да приема, че „присвоява“ осъществяването на народния суверенитет група граждани (400 000), която задължава НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум. Тя по никакъв начин **не изземва и изобщо не осъществява власт** – но е достатъчно представителна, за да може да поиска/предизвика осъществяване от НС в рамките на неговите конституционни правомощия (с участието и на Президента) на процедурата за осъществяване на власт именно от суверена (целия народ). Последното според мен Конституцията не само предвижда, но и гарантира.

Изискуемият брой валидни подписи на български граждани с избирателни права (колкото и да е трудно да се обори произволността в определянето на точно такъв брой, а не по-голям или по-малък) отрежда на тази група граждани основателна роля на **„съществена част от народа“** или на **инцидентен представител на суверена**. Тази група граждани **не изземва правомощие на НС, а само ангажира неговото произнасяне** в рамките на Конституцията и закона и в изпълнение на едно от неговите правомощия.

Именно за да не се стигне до „присвояване“ на народния суверенитет (и на държавната власт) от „част от народа“, в чл. 23, ал. 1 от ЗПУГ се прогласява, че решение е взето само когато в произведения референдум са участвали поне толкова избиратели, колкото и в последните избори. Такъв референдум смятам трябва да се разглежда като представителен (поне колкото и действащия парламент).

„Присвояване“ според мен ще е налице именно в обратната хипотеза: когато една малка част от народа, като народните представители (и понякога дори само над ¼ от тях предвид правилата за обикновеното мнозинство) – макар и демократично овластена да го представлява – взема решения, каквито не позволява да бъдат взети/коригирани от самия суверен. Особено типичен пример е ратифицирането на международен договор, след което произнасянето на суверена по него чрез референдум е определено за недопустимо (чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ, който анализирам нататък).

Допускането, че е възможно НС по собствена свободна преценка (и извън изрично предвидените в закона или произтичащи от самата Конституция основания за това) да откаже произвеждането на референдум, което е валидно поискано от законово предвиденото количество избиратели (400 000, условно 10% от действителното електорално тяло^[18]), би означавало допускане на възможност „част от народа“ (мнозинство от присъстващите народни представители), била тя и демократично легитимна (и пълноправна да приеме решение като акт на парламента), да си „присвои“ (макар и еднократно/инцидентно) „осъществяването на народния суверенитет“ – като лиши самия суверен от гарантираната от чл. 1, ал. 2 възможност сам да се произнесе.

3. От друга страна не смятам, че е конституционно допустимо – на каквото и да било основание – да се отрече и **правото на едно малцинство** (каквото формално представляват 400 000 граждани) **да предизвика произнасяне на суверена**, в резултат на което да стане ясно и кое е „малцинствено“ и кое – „мнозинствено“ виждане – и в резултат на това: да се приеме управленско решение. Всъщност задължаването на НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум според мен трябва да се разглежда като право на едно формално малцинство (но все пак достатъчно значително по численост) да предизвика произнасяне на обективното мнозинство, без това да може да бъде препятствано от група представители на суверена в парламента по съображения, каквито Конституцията и законът не допускат.

Едва произнасянето на мнозинството от гласувалите на референдума (на практика мнозинството от достатъчно представителен брой гласували на референдум граждани, съпоставим с броя гласували на парламентарните избори, както изисква чл. 21, ал.1 от ЗПУГ – т.е. със същата демократична легитимност, като тази на самия парламент) вече представлява приемане на правнозадължително решение, респ. осъществяване на държавна власт. Именно такова разбиране според мен отразява и задължителността на решенията на националните референдуми, прогласена в чл. 21, ал. 1 от ЗПУГ и въплътена в същността на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

4. Затова не мога да приема посоченото в цитираното Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023, че: „...резултатът от един решаващ референдум, произведен при спазване на установения в правото ред, задължава Народното събрание, но това не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от

отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос, включително когато са спазени изискванията на закон, към който препраща Конституцията. Дори когато волята на активното гражданство е обективизирана чрез подписите на повече от 400 000 граждани с избирателни права, това не задължава парламента да вземе решение единствено за произвеждане на национален референдум (чл. 1, ал. 3 от Конституцията).”.

Подобно заключение създава според мен *невярната представа, че дори когато не е налице нито едно от основанията за отхвърляне на едно такова предложение* (предвидени изчерпателно в Закона и/или произтичащи от самата Конституция), *парламентът е свободен в преценката си дали да вземе решение за произвеждане на референдум*. Според мен вярно е обратното: когато не е налице нито едно основание за отхвърляне, **НС не е свободно по съображения за целесъобразност** (без съображения за конституционносъобразност или законосъобразност) **да вземе решение за отхвърляне на предложение, направено чрез подписка от поне 400 000 български граждани с избирателни права.**

Когато произвеждането на национален референдум е предложено от 400 000 избиратели, НС не е длъжно автоматично да вземе решение за произвеждане на референдум, но може да откаже произвеждане на референдум само ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения. И когато предложението отговаря на всички изисквания, НС е длъжно да вземе решение за произвеждане на референдум без преценка по целесъобразност. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон.

Разбира се, напълно възможно е въпросът на референдума да получи отрицателен отговор от гласувалите избиратели. Както е напълно възможно под едно предложение за референдум да са се подписали и избиратели, които при провеждането му биха гласували отрицателно по поставения въпрос – но смятат за необходимо именно по този въпрос да се произнесе целият народ /суверена.

IV. Относно ограниченията пред национален референдум

Приех за установено, че ако валидно подкрепено от над 400 000[19] граждани предложение за произвеждане на национален референдум е внесено в Народното събрание, то може да отхвърли предложението само ако мотивирано установи, че предложението не е съобразено с някое от валидните ограничения.

В закона, който „урежда условията[20], организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт” (съгласно формулировката в чл. 1), законодателят е посочил (в Раздел II „Национален референдум”, чл. 9 „Предмет”, ал. 1-4) **изчерпателно** ограниченията[21], с които трябва да бъде съобразен предметът, очертан от предложения за решаване с референдум въпрос (един или повече):

Ø Да се отнася до въпрос с национално значение (очевидно по това изискване преценката е неизбежно субективна и като такава – в свободна дискреция на НС, която обаче следва да се осъществява от него ограничително);

Ø Въпросът/предметът/решението да е в компетентността на Народното събрание (това ограничение анализирам разгърнато нататък);

Ø И в рамките на компетентността на НС да не се отнася до правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание и до негова компетентност, произтичаща от разпоредбите на чл. 84, т. 4, 6, 7, 8, 10, 12, 16 и 17, чл. 91, 91а, чл. 103, ал. 2, чл. 130, ал. 3, чл. 132а и чл. 147, ал. 1 от Конституцията (оставям без анализ тук въпроса защо всички тези или защо само тези въпроси от компетентността на НС са извадени от възможния предмет на един национален референдум);

Ø както и за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски и за държавния бюджет;

Ø да няма за предмет (фактически одобрение на приет) кодекс или друг закон, който уреждат изцяло материята в дадена област (намирам за много спорно дали и това ограничение съответства на чл. 1, ал. 2 от КРБ),

Ø или въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, след тяхната ратификация (на това може би най-спорно ограничение също се спирам нататък).

Намирам за спорно съответствието с Конституцията на повечето от тези ограничения, но ще анализирам само две от тях. Приемам за несъмнено, че едно предложение за референдум трябва да бъде съобразено и с всяко имплицитно произтичащо от Конституцията (доколкото според мен не може да се установи изрично) ограничение, макар законът да оставя впечатление, че произтичат именно от Конституцията изчерпателно изброените в него ограничения и е възможен въпрос защо не са посочени и други, ако могат обосновано да бъдат изведени от нея.

1. Относно ограничението само до рамките на компетентността на НС

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ е не само императивна, но и ясна: ЦЯЛАТА държавна власт (може да) се осъществява пряко от гражданите! В съответствие с това самият законодател е посочил в чл. 1, ал. 1 от ЗПУГ, че този закон „...урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите** на Република България **при осъществяване на държавната... власт**“. Разбира се, това не означава отсъствие на каквито и да е ограничения. Извън всякакъв разум е да се мисли, че един референдум може да нарушава основни конституционни принципи. Немислимо е с референдум да се решават въпроси, които рушат устоите на конституционната правова държава и сред тях са основните права. Както и въпроси от компетентността на съдебната власт („Народен съд“ е напълно несъвместим с всяка представа за конституционна правова държава).

Смятам обаче, че ограничаването само до въпросите от компетентността на Народното събрание не съответства на Конституцията. Самата идея, че НС може нещо, което народът/суверенът не може, намирам за озадачаваща, ако не и за несъвместима с духа на чл. 1. Включително след като „конституционният законодател е установил **две основни форми** на осъществяване на държавната власт с **равностоен конституционен ранг** – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. **И двете форми** на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция.”.

Затова и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ е изразен еднозначен постулат: националният

референдум е начин за пряко решаване от гражданите на управленски въпрос (и „приетото чрез референдум решение е пряко осъществяване на държавната власт“, както е приел КС) и такова „решение **не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание**“. Това е властово решение, което е задължително за всички и подлежи на изпълнение. Ако изпълнението изисква приемане на акт от парламента, той е длъжен да приеме такъв акт (затова второто изречение на чл. 9, ал. 6 посочва, че „Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението“).

Не приемам аргумента, че въпросът, предмет на национален референдум, трябва да е в компетентността на НС, „за да може след това НС да изпълни решението, прието с референдума“. Защо да не е възможен референдум, чието решение не изисква приемане на акт на НС. Или изисква *изпълнение само от изпълнителната власт*? Или дори да е *самоизпълнимо*, каквито са голяма част от законовите норми?... Кой и как ще трябва да изпълни едно решение от референдум според мен не може да предопределя неговия предмет. Затова намирам за непълно посоченото в Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023, че „смисълът на един национален референдум е ...да обвърже народното представителство с предприемане на действия за изпълнение на изразената воля на суверена“. Както посочих и нагоре, самият Закон (в чл. 9, ал. 6, изр. второ) изразява разбирането, че е напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

Например това, че някои от мерките по присъединяването към единната валута на ЕС напр. са в компетентността на други държавни органи (като МС и БНБ), по никакъв начин не отрича ролята/компетентността на самото НС в рамките на този сложен и в същината си и нормотворчески процес. Достатъчен пример са необходимите за въвеждането на единната валута изменения в действащи закони. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

Поради това смятам, че предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС.

Не приемам и разбирането, че въпросите от компетентността на Великото

народно събрание (ВНС) изначално са извън допустимия обхват на национален референдум^[22]. **ВНС е предвидената в Конституцията форма за осъществяване от суверена на учредителната власт в цялост.** Избирателите могат да определят свои представители, които да се произнасят по всяка (!) разпоредба от Конституцията (и дори да приемат „нова Конституция” – чл. 158 от КРБ). Какво обаче ги лишава от легитимност пряко да се произнасят по такава разпоредба? Очевидно по действащия по силата на ЗПУГ ред ако би бил произведен референдум за изменение/отмяна на разпоредба, по която компетентно е единствено ВНС, би следвало НС да приеме решение за свикване на ВНС, за да изпълни волята на суверена. Именно поради това всички въпроси от компетентността на ВНС според мен са в компетентността на НС да вземе решение за свикване на ВНС (по чл. 159, ал. 2 от КРБ) – и поради това в компетентността на НС да вземе решение за произвеждане на национален референдум (по чл. 84, т. 5 от КРБ).

Поради това смятам, че е конституционно допустим референдум, решението на който изисква НС да приеме проект за изменение на Конституцията, който да бъде внесен в свикано за тази цел ВНС.

Отделен въпрос е, че последиците от евентуално неизпълнение (или частично или привидно изпълнение) от НС или след това от ВНС на волята на суверена, изразена чрез референдум, са само политически, не и правни.

2. Относно обхвата/рамките на компетентността на НС по отношение на международните договори

Ако приемем, че предмет на референдум може да бъде само въпрос от компетентността на НС, съществен става въпросът за рамките/обхвата на тази компетентност. В частност по отношение на международните договори на страната.

Не приемам, че не е в компетентността на НС въпрос, който то не може да реши едностранно. В частност за изменение на международен договор. Ключово тук според мен е абсолютизирането на разбирането за едностранна мярка. Несъмнената взаимовръзка между разпоредбите на чл. 85, ал. 1-3 от КРБ според мен не предполага извод, че ако изменение или денонсиране на ратифициран от НС международен договор е възможно само по посочения в самия договор ред (или в съответствие с общопризнатите норми на международното право^[23]), то когато този ред не предвижда едностранно изменение/денонсиране, НС не е компетентно едностранно

да го измени/денонсира. Затова според мен от тези разпоредби на Конституцията не може да бъдат изведени „конституционен стандарт” или „граници на конституционно допустимия обхват” на предмета на един национален референдум по въпрос, който е уреден в международен договор (вкл. „договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС”).

В ал. 1 на чл. 85 се изброяват изчерпателно международните договори, за които задължително се изисква ратификация от НС. В т. 9 логично бяха добавени и всички международни договори, с които на ЕС се предоставят произтичащи от Конституцията правомощия^[24]. Това означава, че сключването на всеки такъв договор трябва да бъде „одобрено” (чрез ратификация) от националното представително учреждение, но по никакъв начин не препятства провеждането на референдум както преди сключването/ратификацията (вкл. с въпрос дали да бъде сключен), така и след като бъде сключен и дори след като влезе в сила (вкл. с въпрос трябва ли договорът да бъде изменен или денонсиран).

В ал. 2 се закрепва изискване за завишено („квалифицирано”) мнозинство за ратификацията на такъв договор (по т. 9) и според мен тази разпоредба няма никакво отношение към евентуален референдум относно уреден в такъв договор въпрос.

Разпоредбата на ал. 3 е конституционен акт на зачитане на международното право и закрепва принципа, според който всеки международноправен ангажимент може да бъде изменян или прекратен само по предвидения от самото международно право (в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право) ред. Тя няма никакво отношение нито към примата на международното право (прогласен в чл. 5, ал. 4), нито към референдумите.

От тези разпоредби – вкл. последната – според мен по никакъв начин **не може да бъде изведена конституционна пречка с референдум да се вземе решение за изменение/денонсиране на международен договор**, в изпълнение на което МС и НС да предприемат необходимите мерки в съответствие с предвиденото в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право. В частност денонсирането в крайна сметка е именно „едностранна” мярка от страна на държавата и е в компетентността на Народното събрание (макар и не единствено). Ако НС може да денонсира един международен договор, защо да не може да направи това в изпълнение на решение в този смисъл,

взето чрез референдум?! Какво може да реши един референдум преди ратификацията на даден международен договор (което очевидно позволява разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ)? Най-очевидно: дали да бъде ратифициран, т.е. дали държавата да се обвърже с такъв договор (вкл. и дали да се присъедини към дадена международна или интеграционна организация). Защо по-късно (след ратификацията) да не може да бъде поставен на референдум същият по същество въпрос – да остане ли държавата обвързана от конкретния договор, респ. да остане ли член на конкретната организация? Несъмнено е, че **дори прекратяването на членството в ЕС може да се постигне и „едностранно“ от всяка членуваща суверенна държава** (арг. от чл. 50 от ДЕС и напускането на Обединеното кралство). И за мен е несъмнено, че в Република България това може да бъде направено в изпълнение на прието с национален референдум решение в този смисъл.

*Поради изложеното не мога да споделя никакво разбиране, че Конституцията (чрез тези или други разпоредби) определя граници на конституционно допустимия обхват на предмета на един национален референдум. Включително по отношение на въпрос, който е уреден в „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС“. Освен всичко друго, **такова разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в ЕС или друга организация.** Самото допускане на подобно внушение е годно единствено да подхрани евроскептицизма и внушенията за загубен суверенитет – които при това нямат **никакво основание и в самото право на ЕС.** Независимо дали изобщо има причини да се предположи, че референдум с въпрос да прекрати ли България членството си в ЕС би могъл към настоящия момент да получи положителен отговор от мнозинството от избирателите, евентуалното им лишаване от правото изобщо да се произнесат вече представлява истинско руiniране както на самата идея за народовластие, така и на разбирането за държавен и за народен суверенитет. Разбира се, едно подобно решение би изисквало и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.*

*Според мен **референдум с въпрос относно членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС) и по-общо относно всеки обвързващ я международен договор не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор.** В този смисъл споделям разбиране, че разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1,*

3. Относно компетентността на НС по отношение на изменение на ратифициран международен договор и предвиденото в чл. 9, ал. 4 от ЗПУТ ограничение пред националните референдуми

На следващо място, смятам, че след като НС (респ. решение на референдум) може по-голямото – денонсиране на международен договор, то може и по-малкото – да предприеме (или предизвика предприемането от правителството на) мерки/инициатива за изменение на такъв договор (вкл. „договор, предоставящ на ЕС произтичащи от Конституцията правомощия”). Логично е първо да се направи именно опит за изменение на разпоредбата от съответния международен договор, по отношение на която евентуален референдум се е произнесъл, а след това при неуспех на инициативата за изменение да се мисли/да се предприемат действия за денонсиране на целия договор.

Всеки международен договор може да бъде изменян от страните по него. В частност ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни (чл. 48 от ДЕС) – вкл. по инициатива на една (дори една-единствена!, „всяка”) държава-членка (чл. 48, § 2 и § 6[25]) и дори по отношение на „...ограничаване на областите на предоставена на ЕС компетентност” (§ 2, второ изр.). Според мен в Българската конституция не съществува никаква пречка с национален референдум да бъде взето и решение за предприемане на такава инициатива.

Възможен е според мен и **референдум относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор**, без самият договор да бъде нарушаван (напр. относно момента на приемане на мерки за изпълнение на договора, когато договореното оставя свобода на преценка относно момента на изпълнение, напр. в рамките на определен краен срок). Точно така напр. при транспониране на една съюзна директива (несъмнено принципно различна от всякакъв международен договор) предприемането на необходимите мерки на национално равнище нерядко е възможно да се направи в свободно определен от държавата момент в рамките на предвидения в директивата краен срок (напр. мерки с бюджетни измерения). Една държава може да намери за уместно (с оглед нейните легитимни интереси, които определения с директивата срок очевидно позволява да бъдат отчетени) да приеме някои

необходими мерки в последния момент в рамките на определения срок, а друга – по-рано или веднага.

Ако достатъчен брой избиратели искат да бъде осъществено определено управленско решение – вкл. изменение или денонсиране на действащ международен договор на държавата – те могат да създадат и/или да подкрепят на парламентарни избори политическа партия (една или повече), която отстоява подобно решение. И ако избраните народни представители от тази партия формират необходимото мнозинство, НС ще се произнесе относно конкретния международен договор. *Защо ако може едно такова управленско решение да бъде постигнато по пътя на представителната демокрация, да не е възможно да бъде постигнато по пътя на пряката?!*

Според мен решаване с референдум на „въпрос, уреден в сключен от Република България международен договор”, **дори след ратификация** и дори след влизането в сила на такъв договор, по никакъв начин не влиза в колизия и с примата на международните договори, прогласен в чл. 5, ал. 4 от Конституцията. Ако с референдум се вземе решение, противоречащо на действащ международен договор, НС и МС ще следва да предприемат действия за изменението/денонсирането на съответния договор, а не за неговото неизпълнение. В този смисъл правните последици *erga omnes* на решението, взето с национален референдум, биха настъпили едва след настъпването на последиците от изменението/денонсирането на този договор, не непосредствено и поради това в нарушение на договора, респ. на чл. 5, ал. 4 и/или на чл. 85, ал. 3 от Конституцията.

Поради това смятам, че е несъвместима с Конституцията предвидената в чл. 9, т. 4 от ЗПУГ забрана за произвеждане след ратификацията на един международен договор на референдум по въпроси, уредени в него. Именно такава забрана смятам, че може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“: въпрос, решен от НС (дори с обикновено, но и с квалифицирано мнозинство), никога да не може да бъде пререшен от самия суверен – но това да е възможно от самото Народно събрание.

Това разбиране не влиза в противоречие с разбирането, че „решението, взето на национален референдум, произвежда непосредствено действие” – едно такова решение ще породви непосредствено действие чрез задължението за компетентните държавни органи (НС и МС) да предприемат всички необходими действия за

изменение/денонсиране на съответния международен договор. Но непосредственото действие на едно такова решение на референдум не означава незабавно прекратяване на действието/спазването на съответния международен договор, тъй като това би противоречало на основния принцип на международното право „договорите трябва да се изпълняват” (*pacta sunt servanda*) и по този начин на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). По същия начин ако решението, взето с национален референдум, предполага изменение/отмяна на закон (или отделна законова разпоредба), неговото непосредствено действие ще се изрази в задължение на НС да направи това, но не и в автоматично прекратяване на действието на закона/нормата, за които се отнася. Както, разбира се, и задължение на НС (и всеки друг държавен орган, по-общо правен субект) да не предприема действие (още по-малко да приема правни актове) в противоречие с решението, прието с референдум.

В заключение смятам за необходимо да бъдат утвърдени следните разбирания:

Ø Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията доразвива принципа на народен суверенитет (ал. 2, изр. първо), като предвижда две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг: непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез” предвидените в Конституцията органи). Това естествено включва и гарантирана възможност народът сам да предизвика свое произнасяне по управленски въпроси.

Ø Националният референдум е начин „за пряко решаване от гражданите”. Той не противоречи на представителното осъществяване на държавната власт чрез парламентарното управление.

Ø Легитимността на един референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата изборителна активност Народно събрание. В духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум.

Ø В случай на „тясна гражданска инициатива” (подкрепена от само 200 000 избиратели) НС е свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли искането за произвеждане на национален референдум. В случай на „широка инициатива” (предложение от поне 400 000 избиратели), както и на предложение от

друг от оправомощените за това от Закона субекти (една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет или поне една пета от общинските съвети в страната, чл. 10 от ЗПУГ), свободата на преценка на НС е ограничена: може да вземе решение за отхвърляне на предложението само ако (установи, че) предложението не отговаря на изискванията, които са предвидени в закона или произтичат от Конституцията, но не и по целесъобразност. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон. Това не е задължение НС „автоматично“ да вземе решение за произвеждане на референдум: то може и да откаже произвеждане на референдум (ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения).

Ø Решението по всяко направено от такъв субект предложение за произвеждане на референдум се взема от самото Народно събрание и именно от него, не от негов орган (това включва и произнасянето по допустимостта на предложението).

Ø Осъществяването на държавна власт от народа – по инициатива на една част от него или на друг от посочените субекти, не само не е, но и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“.

Ø Предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС. Напълно възможно е за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

Ø В компетентността на НС обаче влиза всеки въпрос относно задължително подлежащ на ратификация или ратифициран международен договор. Допустим е референдум и относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор, без самият договор да бъде нарушаван. Вкл. „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС“.

Ø Референдум с въпрос относно обвързващ България международен договор, вкл. уреждащ членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС), не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е

противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от Конституцията ограничение. Именно такова ограничение може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“.

[1] След като бяха изложени и в моето становище по Решение № 3 на КС от 8.02.2024 г. по к. д. № 13/2023.

[2] Аналогично напр. Конституцията на ФРГ е единствената в света, която прогласява достойнството на човека в своята първа разпоредба – като елемент от прогласяването на принципно различните начала на новия конституционен ред в изначално отричане на предходния. И тази отразена в чл. 1 от Основния закон воля на германския народ, прочетена именно в исторически контекст!, бе установена и зачетена и от Съда на ЕС като израз на „националната конституционна идентичност“ на Германия (CJCE, *Omega*, C-36/02).

[3] Георги Близнашки, *Върху историята и теорията на учредителната власт*, „Юридически свят“, бр. 1/2021, стр. 37, спец. стр. 39-40.

[4] В Австрия, Белгия, в голяма степен Германия, Испания, Унгария и др. възможност за провеждане на национални референдуми или не е предвидена, или е ограничена от преценката на парламента и/или друг държавен орган. В тези държави не е предвидена възможност определен брой граждани чрез подписка да наложат свикване на референдум – но е предвидена възможност гражданите, чрез събиране на определен брой подписи, да задължат съответния държавен орган (парламента, в някои случаи държавния глава), да се произнесат.

[5] Виж Атанас Семов, *Защита на националната конституционна идентичност в Европейския съюз*, Изд. на БАН „Проф. Марин Дринов“, С., 2021.

[6] На второто ограничително уточнение „въпроси от компетентността на НС” ще се спра нататък.

[7] **Чл. 23.** (1) Предложението, предмет на референдума, е прието, ако в гласуването са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и ако с "да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели.

[8] Георги Близнашки, цит. съч., стр. 53.

[9] В този смисъл смятам за голяма политическа грешка неизвеждането на референдуми по особено фундаментални за развитието на държавата и обществото въпроси, като напр. за присъединяването към ЕС или към НАТО. Митът за „поемане на отговорност” от политическото представителство в парламента по-скоро прикри истината за нежеланието или неспособността на политическия елит в съответния момент да представи пред своя народ както цялата картина относно едно такова решение, така и убедителни аргументи в негова полза. Впрочем същата неспособност, но в случая по-скоро прикриваща нежелание, наблюдаваме и по отношение на обществения разговор по конкретния въпрос за въвеждането на еврото – както в предишните години (и особено в периода на направеното почти без никаква публичност заявление за присъединяване на държавата към механизма ERM-II), така и в последните месеци. **Подобен подход подхранва както недоверието, така и страховете на гражданите и девалвира дори правилни и полезни за общественото развитие политически решения.**

[10] Видно от стенограмата от заседанието на НС, в което е приет ЗПУГ, народните представители изразяват ясно разбиране в същия смисъл:

„...Такъв закон е едно от основните средства за повишаване на доверието в политиката и отговорността на гражданите. Той е и условие за контрол в условията на свободен мандат, с който ние разполагаме. Защото никой от депутатите не може да бъде отзован, но народните представители трябва да знаят, че техните решения могат да бъдат проверявани от гражданите. Това именно е начин те да се придържат към заявената от тях политика.

Ние си даваме сметка, че референдумите потенциално са едно много силно средство в ръцете на

опозицията и за всяка една управляваща партия или коалиция е много трудно да се заеме с решаването на този въпрос. Защото в редица случаи, световната практика го показва, референдумът е начин обществото да реагира по определени решения на управляващите, с които то не е съгласно.

Мисля, че също не трябва да подценяваме ролята на референдума и за това управляващите и които и да са политически сили да направят обществено значими въпросите, с които се занимават, и да затвърдят своите решения чрез най-представителната форма на тяхното пряко потвърждаване от гражданите.”

[11] Оставям настрана въпроса имат ли правно значение и какво различията в употребените в Конституцията изрази („допитвания до народа” в ал. 1 и „референдуми” в ал 2) и разликите между изчерпателно предвидените в ЗПУГ „форми за пряко участие” (на гражданите, при това „при” осъществяване на държавната, а и на „местната” власт)...

[12] Намирам за спорно доколко изобщо може да се говори за конституционно допустимо определяне в закон на „условия“ за осъществяването на народния суверенитет.

[13] Намирам повод да подчертая, че **изписването на „президента”/„президента на Република България” с малка буква е не просто нелепо, а напълно несъвместимо със самата идея за значението на основните държавни органи и конституционния им статус.** Същото се отнася и за изписването на „министър” или на „главния прокурор”. Абсурдно е с главна буква да се изписва наименованието на коя да е държавна агенция, но не и на посочените централни държавни органи или на „обмудсмана”. Настоятелно приканвам Института по български език към БАН спешно да измени своята практика в изпълнение на своята кодифицираща компетентност.

Добавям и че смятам за кощунствено с малка буква да се изписват също свети за българската национална психология думи като „Отечество”.

[14] Впрочем законът не уточнява дали правото на инициатива е предоставено само на български граждани, респ. с какви „избирателни права” – очевидно става дума за активно избирателно право, но дали само за парламентарни избори (в които нямат право на глас лица, които не са български граждани) или за всякакви избори (което включва и гражданите на ЕС, които при

определени условия имат право – при това както активно, така и пасивно – да участват в местни избори, както и в избори за Европейски парламент).

[15] В Закона нелепо „подписката” – очевидно се обсъжда не самата „подписка” (тя се „проверява” преди обсъждането), а предложението за референдум, което е подкрепено с подписка.

[16] Оставям настрана и недомислицата „национален референдум по чл. 10, ал. 1, т. 5 се организира чрез подписка от инициативен комитет...” (чл. 12, ал. 1 от ЗПУГ), несъмнено е, че чрез подписка референдум не се „организира”, а само се предлага...

[17] В Закона нелепо ”редактиране”...

[18] В НС са внасяни предложения за произвеждане на референдум, подкрепени и от значително по-голям брой граждани: подписката за предложението, свързано със Слави Трифонов, съдържаше над 670 000 подписа, подписката за референдума относно АЕЦ „Белене” – над 700 000, за валидни бяха приети около 540 000. Първата мащабна гражданска инициатива за свикване на референдум при действието на Конституцията е от 2005 г., когато в НС бе внесено искане за произвеждане на референдум (за запазване на 1-4 реактор на АЕЦ „Козлодуй”), подкрепено от 518 000 подписа („респектиращо много дори за 80-милионна Германия”, по думите на германския депутат в ЕП д-р Ролф Линкор), което изобщо не бе допуснато до разглеждане...

[19] Това е числото, което самото Народно събрание е определило за изискуем брой валидни подписи, независимо дали и доколко то е дискуссионно.

[20] Намирам за спорно и дали може закон да определя условия за осъществяване на фундаментално конституционно правомощие на суверена.

[\[21\]](#) Самият закон в чл. 10, ал. 2 определя тези „условия” като „ограничения”.

[\[22\]](#) Трябва да се отчита, че в първоначалната редакция на ЗПУГ съществуваше изрична разпоредба в този смисъл, която е отменена (макар и озадачаващо чрез преходни разпоредби към ЗИД на Изборния кодекс, ДВ, бр. 88 от 2020 г.).

[\[23\]](#) Сред които впрочем и правото на всяка суверенна държава да се оттегли от (да денонсира) всеки международен договор, вкл. едностранно...

[\[24\]](#) Самите тези договори също съдържат разпоредба, изискваща ратификация от всички ДЧ, за да влязат в сила (чл. 54 от ДЕС и чл. 357 от ДФЕС).

[\[25\]](#) Вкл. по „опростена процедура”, приложима именно по отношение на „разпоредбите на третата част на Договора за функционирането на Европейския съюз, които се отнасят до вътрешните политики и дейности на Съюза”, сред които е и „икономическата и парична политика”, включваща единната валута (чл. 120 и сл. от ДФЕС).