

Особено мнение на съдия Янаки Стоилов по к. д. № 13/2023 г.

Особеното мнение е по втората част на диспозитив, с която Конституционният съд отхвърля искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. в Народното събрание.

Разгледаното дело е от категорията на трудните. Трудността е в предмета на делото, в който юридическата страна на спора само условно може да се отдели от обществено-политическата, а неговото решаване зависи от правната квалификация според националната нормативна уредба – конституционна и законова – и според правото на Европейския съюз (ЕС). С оглед на обстоятелствата по делото и на приложимата правна уредба Съдът е следвало да установи противоконституционност на решението, с което Народното събрание е отхвърлило предложението за произвеждане на национален референдум по въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, въпреки известни неточности във формулировката на въпроса. Доводите за това се отнасят както до валидността на оспорения акт на Народното събрание, така и до неговата основателност.

Народното събрание в отговор на „искане“, направено от инициативен комитет, особено когато е достигнат изискуемият от закона по-висок праг за броя на участващите в подписката за национален референдум, трябва точно да прилага конституционните и законовите норми. Според този стандарт Конституционният съд е следвало да установи, че оспореното решение на Народното събрание, с което то отказва да приеме предложението за произвеждане на национален референдум, внесено от инициативен комитет и подкрепено с подписка от над 470 хиляди граждани (броят на признатите за редовни участници в подписката според служебната проверка), е прието в противоречие с Конституцията и със Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (Закона за прякото участие).

Всяко Народно събрание с приет от него правилник урежда организацията и дейността си, но това не изключва възможност такива разпоредби да се съдържат и в

закон. В обсъждания случай правилото на чл. 13, ал. 5 от Закона за прякото участие е специално по отношение на общите правила за приемане на решения, съдържащи се в Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Това правило съгласно принципа *lex specialis derogat legi generali* има предимство пред общия ред, по който народните представители и парламентарните групи внасят проекти за актове на Народното събрание. Затова не споделям изложеното в мотивите на конституционното решение, че относимата към оспореното решение „нормативна уредба на реда за приемане на решението на Народното събрание по чл. 84, т. 5 от Конституцията разкрива определено несъответствие“. Народното събрание не е изправено пред неяснота, за да тълкува, или пред несъответствие, за да синхронизира правните разпоредби, а следва да ги прилага съобразно посочения принцип. Предписаният от Закона за прякото участие ред не изключва правото на народните представители по чл. 85, ал. 1 ПОДНС да правят предложения във връзка с искането за произвеждане на национален референдум, внесено от инициативен комитет, но основен е проектът на решение на водещата постоянна комисия, определена от председателя на Народното събрание. В противоречие с чл. 13, ал. 5 от Закона за прякото участие председателстващият заседанието на Народното събрание вместо проект на водещата комисия подлага на гласуване проекта за решение, внесен от народни представители.

В случая водеща е Комисията по правни въпроси. Тя, въпреки заявеното намерение, не е приела решение. В доклада на комисията е отразен резултатът от гласуването на нейните членове по предложението за произвеждане на национален референдум (7 са „за“, 8 – „против“ и 7 – „въздържал се“). Представен е текст, оформен като решение, но той не е гласуван и приет от комисията (този факт е отбелязан и в мотивите на решението на Съда, който анализира представените от Народното събрание доказателства – стенограми от заседания). Посочените нарушения на Закона за прякото участие и на ПОДНС обаче нямат самостоятелно правно значение, защото се отнасят до актове на помощни органи (постоянни комисии) на Народното събрание, които подпомагат неговата дейност (чл. 79, ал. 2 от Конституцията).

Отбелязаните нередности са могли да бъдат отстранени в хода на обсъждането и гласуването по съответната точка от дневния ред на пленарното заседание на Народното събрание, но това не е било направено. Проследяването и анализът на дискусиата и на гласуването, включително неговото оспорване и възраженията на

вносителите на искането до Конституционния съд, дават възможност, въпреки допуснатите отклонения от предписания от Закона за прякото участие ред, да се установи каква е била волята на народните представители по искането за произвеждане на референдума. Тази воля обаче, особено при произнасяне по предложение за произвеждане на национален референдум, подкрепено с подписка от граждани, не трябва да се извежда чрез логически заключения от изказвания и гласувания на народните представители, като се пренебрегват конституционни разпоредби. Констатираният от Съда проблем не се свежда до прецизността на решението на Народното събрание и до това как да се установят неговите мотиви. Същественният проблем е по отношение на валидността на решението.

В определени парламентарни производства, както е при гласуване на законопроекта и на процедурни предложения в Народното събрание, за да не се приеме един проект или предложение, е достатъчно той/то да не събере необходимия брой гласове. Обратно, за да се приеме валидно решение, задължително за всички адресати според чл. 86, ал. 2 от Конституцията, неговото съдържание трябва да е част от гласувания проект. Народното събрание приема законите и другите актове с мнозинство повече от половината от присъстващите народни представители (чл. 81, ал. 2 от Конституцията). Един от начините то да изразява своята воля е като приема решения с положително или с отрицателно съдържание (не приема, не подкрепя, не одобрява и т. н.). Народното събрание, за да отхвърли направено предложение, в случая за произвеждане на национален референдум, трябва да го направи изрично с гласуване на съдържанието на проекта на решение, т. е., за да стане той валидно решение, за него трябва да гласуват положително („за“) повече от половината от присъстващите народни представители.

В мотивите на решението по настоящото конституционно дело се твърди, че „оспореното решение на Народното събрание е идентично по своя смисъл – „не приема“, с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на Народното събрание на 07.07.2023 г., на което е прието“. Важно е да се подчертае, че установяване, разкриване на смисъл от определено действие не е равнозначно на идентичност на обнародвания акт с гласувания. Стенографският протокол от пленарното заседание на Народното събрание, проведено на 07.07.2023 г., показва, че председателстващият заседанието подлага на гласуване предложението на организаторите на референдума. То е за одобряване на предложението за произвеждане на национален референдум. При гласували 213 народни представители

68 са „за”, 99 – „против” и 46 – „въздържал” се (при първото гласуване), а при гласували 212 народни представители 68 са „за”, 98 – „против” и 46 – „въздържал се” (при прегласуването). Резултатът от гласуването показва единствено, че мнозинството от народните представители от 49-ото Народно събрание не е искало да допусне произвеждане на референдум със зададения въпрос и тази воля е изразена от председателстващия заседанието на Народното събрание. Трябва обаче да се прави разлика между самата политическа воля и предписаните от Конституцията действия, чрез които тя се превръща в юридически акт. Очевидно при получения резултат от гласуването липсва мнозинство, приело акт с обявеното и публикувано съдържание.

Обнародваното в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г. решение не е идентично с гласувания от народните представители проект в заседанието от 07.07.2023 г. Едно са гласували народните представители – „за“ или „против“ произвеждане на референдума, друго е подписаното от председателя на Народното събрание и обнародвано в Държавен вестник съдържание на решението. Последното гласи: „Народното събрание...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?“. Началото на формулировката на цитирания текст е дадена след проведеното от Народното събрание гласуване по проекта на вносителите на предложението за референдум в подписаното от неговия председател и изпратено за обнародване в Държавен вестник решение, като са добавени правни основания, каквито липсват в текста, гласуван от Народното събрание. Освен това нито едно от позоваванията в допълнително включения текст на решението нямат характер на правно основание за неговото приемане: чл. 86, ал. 1 от Конституцията установява видовете актове, които Народното събрание приема; другата разпоредба – чл. 13, ал. 8 от Закона за прякото участие – определя начина и срока за приемане на решения на Народното събрание по предложение за произвеждане на национален референдум; третата разпоредба – чл. 10, ал. 1, т. 5 от същия закон – сочи субекта, който има право да сезира Народното събрание с предложение за произвеждане на национален референдум.

Изложените факти и доводи налагат извод, че Народното събрание не е приело валидно решение, защото императивната разпоредба на чл. 81, ал. 2 от Конституцията изисква мнозинство от участвалите в гласуването народни представители, за да има решение. Поради това оспореното пред Съда решение на Народното събрание от 07.07.2023 г. е нищожно и не поражда правни последици.

По изложените съображения Съдът не е трябвало да се ограничи с констатацията за правна непрецизност от страна на общонационалното представително учреждение при осъществяване на неговите правомощия, а да установи порока в решението на Народното събрание, който е повече от нарушение на хода на процедурата и поради това няма как да бъде отстранен. Следователно Съдът не разполага с валиден юридически акт, върху чието съдържание да упражни контрол за съответствие с Конституцията. Той, вместо да прекрати производството и да укаже необходимостта от произнасяне на Народното събрание с решение, прието в съответствие с Конституцията, е продължил производството и се е произнесъл по същество. Това налага да изразя мнение и по съществуващото на решението, което отхвърля искането, оспорващо решението на Народното събрание, с което то не приема предложението за произвеждане на национален референдум с поставения въпрос.

Произнасянето по процесния спор предполага преди всичко отговор на въпроса дължно ли е Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум, ако са изпълнени изискванията на чл. 10, ал. 2 от Закона за прякото участие. Този отговор следва от ролята на пряката демокрация според конституционния законодател, от мотивите към проекта на Закона за прякото участие и от изказвания на народните представители от 40-ото Народно събрание, подкрепили неговото приемане.

Пряката и представителната демокрация според Конституцията са допълващи се и равностойни по своето правно значение, но решение, прието на национален референдум, има най-висока демократична легитимност. Конституционната уредба на пряката демокрация не съдържа правила относно нейния предмет и граници, а само закрепва правото на гражданите да участват в допитвания до народа и разпределя компетентността между Народното събрание и президента във връзка с произвеждане на национални референдуми. За сметка на това интензитетът ѝ като основополагащ конституционен принцип е много силен – „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.” (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). В тези две изречения са прогласени принципът на народния суверенитет и производния от него принцип на демокрацията – пряка и представителна. Нито Конституцията, нито Законът за прякото участие определят въпроси, по които произвеждането на национален референдум е задължително.

Инициативата за реализация на пряката демокрация е предоставена алтернативно на определени от закона органи и на граждани, организирани в инициативен комитет. Във втората хипотеза има случаи, при които приемането на решение за произвеждане на национален референдум не бива да бъде поставяно изцяло в зависимост от одобрението на народните представители. В съответствие с този конституционен замисъл Законът за прякото участие гарантира възможност за предизвикване на национален и местен референдум, когато е направено предложение от инициативен комитет, подкрепено с подписка от достатъчен брой граждани. За приемане на решение за произвеждане на национален референдум е необходимо в подписката да участват не по-малко от 400 хиляди български граждани с избирателни права (чл. 10, ал. 2). Дори наличието на тази подкрепа “не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос”. Основанието за това обаче не е чл. 1, ал. 3 от Конституцията, на която се позовава Съдът. Тази разпоредба е неотнормима към обсъждания въпрос, защото само в резултат на волята на гражданите, участвали в референдума (национален или местен), може да се стигне до резултат, обвързващ представителните органи, по чието решение той е произведен. Сферите и пределите на пряката демокрация могат да се ограничават само с оглед на други също толкова важни конституционни принципи (защитане на основни права на гражданите, разделение на властите, правова държава) и в съответствие със Закона за прякото участие, но не и в зависимост от отношението на народните представители към поставен от инициативен комитет въпрос, събрал с подписка от граждани достатъчна подкрепа според същия закон.

Друго законово изискване е поставеният за решаване въпрос да не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от Закона за прякото участие. В случая няма спор, че въпросът в искането за национален референдум не попада в обхвата на 9, ал. 2 и 3. При спазване на Конституцията и при предвидените в закона условия на правото на гражданите, подкрепили искането за произвеждане на референдум, кореспондира задължението на Народното събрание да приеме решение за неговото произвеждане. Парламентът подобно на действията на административен орган в условията на обвързана компетентност е длъжен да провери дали са зачетени конституционните принципи и изискванията на Закона за прякото участие, но не и целесъобразността на направеното предложение. Да се предостави свобода на преценка на Народното събрание в обсъжданата хипотеза би означавало връщане към

модела на допитване до народа, предшествашъ приемането на сегашната конституция и специално на чл. 42, ал. 1 от нея, т. е. референдум да е възможен само тогава, когато властта в лицето на Народното събрание е съгласна да допусне гражданите пряко да решат въпрос от неговата компетентност. Изпълнението на коментираното задължение на Народното събрание гарантира предвидената от закона възможност за произвеждане на референдум (национален или местен), а гражданите, участващи в него, отговаряйки на поставения въпрос, да определят съответните последици. Следователно при зачитане на водещите конституционни принципи и в съответствие със Закона за прякото участие Народното събрание трябва да приеме решение за произвеждане на национален референдум по предложение на инициативен комитет, подкрепено с подписка от поне 400 хиляди граждани с избирателни права.

Най-дискусионен и централен за изхода на настоящото производство е въпросът дали приемането на решение за произвеждане на национален референдум с поставения от инициативния комитет въпрос не противоречи на задължения на Република България, произтичащи от членството ѝ в Европейския съюз, включително от Акта относно условията на присъединяване, както и на ограничението по чл. 9, ал. 4 от Закона за прякото участие. Оттук следват още конкретни въпроси: дали изпълнението от една държава от ЕС на критериите за приемане в еврозоната е необходимо и достатъчно условие за това; може ли Република България да определя срок на присъединяването си към еврозоната и накрая какви са правните последици по отношение на Република България и на ЕС от прието на национален референдум решение по въпрос, свързан с въвеждане на еврото като единствена валута.

Съгласно чл. 4, ал. 3 от Конституцията Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Освен това чл. 9, ал. 4 от Закона за прякото участие ограничава времето за произвеждане на референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори – до тяхната ратификация. С присъединяването си към Европейския съюз Република България се ангажира с постигане на целите на икономическия и паричния съюз и се задължава да въведе еврото като единствена валута. Участието на Република България в изграждането и развитието на ЕС обаче не ѝ отнема възможностите, стига да има необходимата воля и да не нарушава правото на Съюза, да го прави по начин, който съответства на нейните национални интереси.

Не споделям изразеното в мотивите на решението на Съда тясно разбиране за

компетентността на Народното събрание по смисъла на чл. 9, ал. 1 от Закона за прякото участие. Дори след ратификацията на договора за членството на Република България в ЕС Народното събрание остава сред органите, които разполагат с правомощия във връзка с това членство. Това че България с присъединяването си към ЕС е поела редица задължения, които не може едностранно да променя по силата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията, не означава „обезправяване“ нито на Народното събрание, нито на българските граждани да приемат актове, адресирани към държавните институции. Нещо повече, актуалната практика на Конституционния съд разпростира компетентността на Народното събрание върху поне толкова специализирани въпроси като този, който е предмет на настоящото дело (последно Определение № 6 от 11.05.2023 г. по к. д. № 3/2023 г.). Разликата в пределите на компетентността на Народното събрание, когато приема актове по въпроси, отнасящи се до членството на Република България в ЕС, е, че в повечето случаи то не е в състояние самостоятелно и изцяло да постигне резултата, вложен в отговора на въпроса от националния референдум, но дължи определени действия съобразно изразената на референдума воля от българските граждани.

Необходимо е също да се внесе яснота дали евентуалното произвеждане на референдум по въпрос, свързан с членството на Република България в еврозоната, не би влязло в противоречие с принципа на лоялното сътрудничество – чл. 4, § 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС). Съгласно тази разпоредба Съюзът и държавите членки, при пълно взаимно зачитане, трябва да се подпомагат с оглед изпълнение на задачите, произтичащи от Договорите, но задължението за сътрудничество в правото на Съюза не урежда вертикалното и хоризонталното разпределение на компетенциите, а само упражняването на тези компетенции. Решаващият критерий в това отношение е дали действията на държавите членки могат да възпрепятстват или затрудняват действията на Съюза като цяло.

Чл. 3, § 4 ДЕС предвижда, че Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото. В Договора за присъединяване на Република България и Румъния към ЕС е предвидена дерогация по отношение на приемането им в еврозоната – докато се постигнат определените за това критерии. Въвеждането на еврото с дерогация има характер на условие (модалитет). Тази дерогация предполага, че държавата се стреми да изпълни определените правни и икономически критерии, за да се присъедини към еврозоната. Съгласно чл. 131 от Договор за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС) държавите членки са длъжни да осигурят съответствие

на националното законодателство с правото на ЕС. Икономическите критерии се съдържат в чл. 140, § 1 ДФЕС и са конкретизирани в критериите за конвергенция, посочени в Протокол № 13 (ниво на държавния дълг, процент на бюджетния дефицит, процент на допустимо превишение на инфлацията спрямо тази в еврозоната и др.). На тази основа Комисията на ЕС в своите периодични доклади анализира паричната и икономическата политика, за да прецени постигнатия напредък на държава, на която предстои присъединяване към еврозоната. Решаващо значение за приключване на този процес освен становището на Комисията има решението на Съвета на ЕС в състав на държавите от еврозоната, както и съгласието на самите държави членки на еврозоната.

Изпълнението на нормативно установените количествени изисквания обаче не е достатъчно, за да възникнат съответните им последици. Практиката на ЕС сочи, че на държава кандидат, дори когато е изпълнила определените изисквания, не е гарантирано присъединяване в съответния формат на ЕС (скорошното решение за включване на Република България в шенгенското пространство по въздушните и морски граници, но не и по сухоземните е красноречив пример). Вярно е и обратното – държавата може да не отговаря на всички критерии и въпреки това да бъде приета (неотдавнашното приемане на Хърватия в еврозоната, макар и под условие, защото инфлацията там превишава максимално допустимата). Дадените примери потвърждават, че нормативно установените критерии не се прилагат изолирано от политическите съображения, а едните и другите в цялост определят крайното решение. При тези обстоятелства и съгласно принципа на реципрочност може да се твърди, че държавите, на които предстои приемане в еврозоната, също разполагат с възможност да определят темпото на присъединяването си към нея. Такава гъвкавост позволява както на институциите на ЕС, така и на държавите от Съюза, без да пренебрегват съюзния правен ред, да съобразяват множество фактори и тяхната тежест в различните измерения на европейската интеграция.

Съгласен съм с написаното в мотивите на конституционното решение, че “изграждането и утвърждаването на паричния съюз е резултат от постигнати от всяка държава членка, в съответствие с нейните конкретни възможности (бих допълнил – и преценка), предварително договорени от държавите членки условия...”. От икономическа гледна точка обаче включването на една държава в даден паричен съюз не винаги способства за повишаване на нейния икономически капацитет и за намаляване на социално-икономическите неравенства, т. е. наличието на обща

парична единица не винаги стимулира, а още по-малко гарантира реално икономическо сближаване и развитие. Поради това юридическите решения трябва да се съобразяват с потребностите на икономическото развитие, а инструментите на паричната политика и критериите за членство в еврозоната да се разглеждат не изолирано, а във връзка с икономическите и социалните цели, които си поставят ЕС и включените в него държави. Аргументи за такова разбиране дава чл. 3, § 3 ДЕС, според който Съюзът насърчава икономическото и социалното сближаване между държавите членки. Това разбиране дава възможност на всяка държава, на която предстои да стане член на еврозоната, да преценява конкретните стъпки и темпа на присъединяване към нея, като отчита различни икономически, социални и други фактори в този процес. Потвърждение на този извод са държавите, станали членове на ЕС след 2004 г., сред които е Република България. Тогава участието в икономическия и паричния съюз, включително приемането на еврото като обща парична единица, вече е задължително. В последствие едни от тези държави – Словакия, Кипър, Малта, Словения, Естония и др. са станали членове на еврозоната, а други – Полша, Румъния, Унгария и Чехия – не. Ако дадена държава не може да съобразява времето на своето присъединяване към еврозоната, това на практика би означавало да се допусне възможност, ако тя иска да забави този процес, да поддържа един или повече от финансовите си показатели над определените нива.

В случая с Република България присъединяването ѝ към еврозоната фактически е започнало още с обвързването на курса на лева към еврото. Инициативата за произвеждане на национален референдум се поставя на дневен ред след приемане на решения и действия на национално и на европейско ниво за присъединяване към еврозоната. В резултат на искане от Република България и по решение на компетентните европейски институции и на държавите от еврозоната от 10.07.2020 г. тя е включена във валутнокурсния механизъм (Exchange Rate Mechanism – ERM II), в чакалнята на еврозоната, образно казано, т. е. България е на финалния етап, предшестваш влизането в еврозоната с определен курс за замяна на лева с еврото. Произвеждането на референдум в момент, когато техническата подготовка за въвеждане на еврото вече е започнала, би усложнило значително отношенията на Република България с институциите на ЕС, защото след като държавата участва във валутнокурсния механизъм преценката дали тя изпълнява конвергентните критерии, съгласно чл. 140, §1 ДФЕС и кога да бъде приета в еврозоната, зависи от европейските институции и от държавите членки, чиято парична единица е еврото.

Въпреки това Република България на практика не е лишена от възможност да заявява и аргументира свои позиции по хода на процеса – с оглед на неговото ускоряване или забавяне, макар тези позиции сами по себе си да не са юридически обвързващи европейските институции и държавите от еврозоната.

Проблем във формулировката на въпроса за референдума е отдалечаването на момента на присъединяване към еврозоната за срок от около две десетилетия. Това може да предизвика обосновано възражение, че Република България се отклонява от изпълнение на договорно поет ангажимент. Трябва обаче да се вземе предвид, че правилата на демокрацията предполагат, че ако едно решение е прието на референдум, неговата промяна също трябва да стане с референдум. Според чл. 23, ал. 2 от Закона за прякото участие, ако въпросът, поставен на референдум, не получи необходимата подкрепа, по него не може да бъде отново провеждан референдум преди да са изтекли поне две години от датата на предишния. Обратната хипотеза – ако на референдум е прието решение, може ли отново да се произведе референдум по същия или по подобен въпрос, не е законово уредена. Тази празнота може да се преодолее по аналогия на закона, като се приеме, че след изтичане на поне две години въпросът може да бъде поставен за пререшаване чрез национален референдум. Така гражданите на евентуален последващ референдум могат да съкратят срока за присъединяване към еврозоната или той изцяло да отпадне.

От гледна точка на правната сила на резултата от референдума по отношение на държавните и местните органи, той е решаващ, т. е. задължителен или консултативен (препоръчителен). Решението на националния референдум е задължително по смисъла на чл. 23, ал. 1 от Закона за прякото участие, ако в него са участвали необходимия брой избиратели и мнозинството от участвалите са дали положителен отговор на въпроса. Това следва от чл. 9, ал. 6, изречение първо на същия закон – решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание. В интеграционния правопорядък, формиран от вътрешното за държавите право и от това на ЕС, задължителността на решението, прието на национален референдум, се отнася до националните институции, които обаче трябва да съобразяват своите правни актове и действия и със съюзното право. Поради това решение по поставения в разглежданото предложение въпрос, прието на национален референдум, не обвързва институциите на ЕС, защото те не се ръководят от националното законодателство, а от актовете на Съюза, включително от договорите между Съюза и държавите членки. Чл. 85, ал. 3 от

Конституцията задължава Република България да се съобразява с реда за изменение на международните договори. Но от произвеждането на национален референдум по поставения в предложението на инициативния комитет въпрос Съдът не би следвало *a priori* да прави извод, че така България едностранно би променила условията на своето членство в ЕС.

Необходимо е също да се отчита, че решенията, приети с референдум, обикновено не са от категорията на т. нар. самоизпълними актове. Затова законът предвижда, че Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението (чл. 9, ал. 6, изречение второ от Закона за прякото участие). Така волята на българските граждани, определила резултата от националния референдум, може да накара компетентните държавни институции в комуникацията с институциите на ЕС и с държавите членки в хода на присъединяване към еврозоната да се стремят да постигнат най-доброто както за Република България, така и за ЕС. Резултатът от такъв референдум би потвърдил провежданата от българските държавни институции политика или евентуално би послужил за нейната промяна във взаимодействие с европейските институции и с използване на наличните правни инструменти.

По изложените съображения, като отчитам сложността на проблема и доводите на Съда, не приемам неговото заключение, че произвеждането на национален референдум, на който българските граждани да се произнесат по поставения от инициативния комитет въпрос, е в несъответствие с чл. 4, ал. 3 от Конституцията, а оттам и с принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от Конституцията). Както учредените власти, включително Народното събрание, така и самите граждани могат и трябва да упражняват демокрацията съобразно принципа на правовата държава, но когато Конституционният съд се позовава на този принцип следва да се ръководи от един и същ стандарт, като преценява контролираните актове за формално и съдържателно съответствие с Конституцията. Правовата държава има формална и „материална“ страна. Няма как, ако не е зачетена първата, да се претендира за защита на втората. Формалните черти на правовата държава са отчетливо определени като юридически категории за разлика от т. нар. материални, които, макар и конституционно прогласени, често се конкурират като различни ценностни съждения. При паралел между двете страни на правовата държава прави впечатление, че в преценката за валидност на решението на Народното събрание по предложението за произвеждане на национален референдум, Съдът е проявил занижена вискателност в

сравнение със съдържателната преценка, направена по отношение на предложението за референдум на инициативния комитет.

Принципите на демокрацията и на правовата държава са с най-висок ранг в конституционното устройство на Република България, поради което тяхното зачитане и действие трябва да се съчетават в максимално възможната степен. Националният референдум като израз на пряката демокрация осигурява решаващо участие на народа в държавната власт не само при избора на негови представители в Народното събрание, а и при приемане на решения по важни за гражданите и за държавата въпроси. Определянето на времето на присъединяване на Република България към еврозоната е именно такъв въпрос, защото той засяга всеки български гражданин и всички юридически лица, регистрирани по българското законодателство. Освен това пререшаването на въпроса за включването в еврозоната е почти невъзможно и обвързва българската държава за години и дори за десетилетия напред. Именно по такива въпроси, особено когато мненията в обществото са разделени, произвеждането на национален референдум е необходимо или поне желателно. Преграждането на пътя към пряко участие на гражданите в решаването на въпроси с такава важност води до разколебаване на тяхното доверие към държавните институции и към ЕС.

В преамбюла на Конституцията на Република България народните представители от VII-то ВНС са прогласили своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава, а в чл. 1, ал. 2, изр. второ те са предписали, че държавната власт се осъществява от народа непосредствено и от органите, предвидени в Конституцията. След като по въпрос, свързан със замяната на един от символите на държавността – националната валута с общата европейска валута – националната представителна институция е отказала произвеждане на референдум, трябва да се запита има ли въобще важни за националната съдба на България въпроси, по които такъв би се допуснал. Отказът на Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум по въпроса кога да се въведе еврото като единствена валута в Република България, предложен от инициативен комитет и подкрепен от стотици хиляди български граждани с избирателни права, противоречи на принципа на демокрацията, прокламиран в чл. 1, ал. 2 от Конституцията.