

**ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

От: доц. д-р Юлия Захарисва,
преподавател в Юридическия факултет
на Софийския университет „Св.
Климент Охридски“ и

доц. д-р Станислав Костов,
преподавател във Философския
факултет на Софийския университет
„Св. Климент Охридски“ и в
Юридическия факултет на
Великотърновския университет „Св. св.
Кирил и Методий“

по конституционно дело № 13/2023

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

С Определение от 24 юли 2023 г. по конституционно дело № 13/2023 г. сме поканени да представим правно мнение по искането на 49 народни представители за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за отказ от произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието на 7 юли 2023 г.

С оглед на нашата компетентност бихме искали да предоставим правно мнение по основния въпрос, който повдига образуваното пред Конституционния съд дело, а именно допустимо ли е с оглед на правото на Европейския съюз произвеждането на национален референдум с така формулирания въпрос.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГ)ДВМС) национален референдум се произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. На свой ред, чл. 9, ал. 2-4 ЗПУГ)ДВМС очертава кръга от въпроси, които не могат да се решават чрез национален референдум. Съгласно чл. 10,

ал. 2 ЗПУГДВМС Народното събрание присъма решение за произвеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписа, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с изборителни права и не противоречи на ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 ЗПУГДВМС.

От посочените разпоредби следва, че въпросът, поставен на национален референдум, следва да бъде от компетентността на Народното събрание и да не е уреден от ратифициран и влязъл в сила международен договор.

Основните критерии за присъединяване на държавите от Централна и Източна Европа са формулирани в заключението на Европейския съвет, проведен в Копенхаген на 21-22 юни 1993 г. Европейският съвет присъма, че „[п]рисъединяването ще се осъществи, веднага щом една асоциирана държава е способна да поеме задълженията от членството като удовлетвори изискуемите икономически и политически условия. (...) Членството предполага способността на кандидата да изпълни задълженията от членството, включително присъединяването към целите на политическия, икономическия и паричния съюз“.

Посоченото води до извода, че участието в паричния съюз е предварително и задължително условие за членството в Европейския съюз за всички държави от Централна и Източна Европа, както всъщност и за всички други държави, които са се присъединили към Съюза след влизането в сила на Договора от Маастрихт през 1993 г.

Задължението за присъединяване на Република България към паричния съюз е валидно посто с Договора за присъединяване на Република България и Румъния към Европейския съюз. В Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз, ОВ L 157, 21.6.2005 г., с. 203-375 (Акта), който е неразделна част от Договора за присъединяване по силата на неговия чл. 2, параграф 2, се съдържа две разпоредби в тази връзка.

От една страна, съгласно чл. 2 от Акта от датата на присъединяване, разпоредбите на Учредителните договори и актовете, които са приети от институциите и от Европейската централна банка преди присъединяването, са задължителни за България и Румъния и се прилагат в тези държави при условията, предвидени в тези договори и в настоящия акт. В този смисъл изцяло обвързващи за Република България са и

разпоредбите на Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) относно паричния съюз.

От друга страна, по силата на чл. 5 от Акта България и Румъния участват в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяване като държави членки, с дерогация по смисъла на член 122 от Договора за ЕО (сега чл. 139 ДФЕС).

От посоченото следва, че Република България е поела задължението да се присъедини към паричния съюз. Това обстоятелство не се оспорва и от вносителите на искането по настоящото конституционно дело. Критериите за присъединяване на държава членка с дерогация към паричния съюз и процедурата за отмяна на дерогацията след изпълнението на тези критерии са уредени в чл. 140, параграф 1 и 2 ДФЕС. Както е уредена, процедурата по параграф 2 не предвижда формално участие на държавата, чиято дерогация се отменя. Едва след отмяната на дерогацията засегнатата държава участва в процедурата за фиксиране на курса, при който еврото заменя пейната национална валута (чл. 140, параграф 3 ДФЕС)

Договорът за присъединяване и ДФЕС не предвиждат конкретен срок, в който държава с дерогация да се присъедини към паричния съюз. Независимо че не е определена конкретна дата на присъединяване за държавите членки с дерогация, от уредбата в ДФЕС, Протокол № 4 Протокол № 13 към договорите следва, че режимът на дерогация е временен. Както поддържат и вносителите на искането, срокът на присъединяване е определяем – след изпълнението на критериите и завършването на процедурата по чл. 140, параграф 2 ДФЕС. Това следва и временния статут, който е предоставен на третия орган на паричния съюз – Генералния съвет. Ако се допусне всяка държава в дерогация да може сама да определя момента на присъединяване към паричния съюз, това би превърнало Генералния съвет в постоянен орган, каквато несъмнено не е била идеята на авторите на Договорите.

Очевидно е обаче, че и инициативният комитет, и вносителите на искането по настоящото дело предпоставят/поддържат, че Република България (Народното събрание/народът чрез национален референдум) може едностранно да определи, след изпълнението на критериите по чл. 140 ДФЕС, от кой момент да се присъедини към паричния съюз, съответно да се откаже от лева като „единствена официална валута“. Това е основният същностен въпрос по настоящото дело, отговорът на който може да даде аргументи в подкрепа или не на искането за противоконституционност на решението на Народното събрание. Ясно формулиран, той е следният: Компетентно ли

е Народното събрание да приеме акт, с който да определи срока за присъединяване на Република България към паричния съюз (съответно може ли чрез национален референдум да се определи такъв срок)? Въпросът за евентуално противоречие на формулацията от инициативния комитет въпрос с международни договори, по които Република България е страна, е по-скоро второстепенен, но изводи от него аргументи ще бъдат използвани за допълване на нашата теза.

За да се даде отговор на основния въпрос, трябва да се изясни правната природа на договора за присъединяване и на действащите ДЕС и ДФЕС в българския правен ред.

Договорът за Европейския съюз, ДФЕС и договорите за присъединяване на държави към ЕС са част от първичното право на Съюза. Правото на Съюза като автономен правен порядък се интегрира (действа) на територията на държавите членки паралелно с националната правна система, като взаимодействието между тези две правни системи се осъществява чрез редица принципи, установени в Договорите и в съдебната практика по прилагането им като предимството, директния ефект и автономността на правото на Съюза, принципа за лоялно сътрудничество и т.н. Република България е ратифицирала договора за присъединяване и чрез факта на ратификацията се е обвързала със задълженията, които произтичат от ДЕС и ДФЕС. Договорът за присъединяване отговаря на изискванията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, но като част от първичното право на Съюза той не става част от вътрешното право и действа автономно (паралелно) с вътрешноправните норми на територията на държавата. Същото е валидно и по отношение на ДЕС и ДФЕС.

Поточно е, че действието на правото на Съюза се определя от самото право на Съюза. Това разбиране се поддържа и от Конституционния съд в Решение № 7 от 17.04.2018 г. по к. д. № 7/2017 г. Поради това държавите членки не могат едностранно свои актове да определят това действие. Тази обща постановка е валидна както по отношение на актовете, които присагат институциите, органите, службите и агенциите (производното право на Съюза), така и за първичното право и за актовете на Съда на Европейския съюз. Поради това държава членка с дерогация не може едностранно да определи модалитети за присъединяване към паричния съюз, които не са уредени в самото право на Съюза.

В този смисъл отговорът на въпроса компетентно ли е Народното събрание да определи модалитет във връзка със задължение на държавата, произтичащо от първичното право, е еднозначен. Народното събрание няма компетентност да определи срока на

присъединяване на Република България към паричния съюз. По силата на чл. 9, ал. 1 ЗПУГДВМС е недопустимо и провеждането на национален референдум с разглеждания в настоящото производство въпрос. Обратното би означавало действието на правото на Съюза да бъде ограничено чрез едностранно волеизявление на държава членка, което противоречи на същността на интегриране на правната система на Съюза в държавите членки.

Провеждането на национален референдум с така формулирания въпрос би било в пряко противоречие с чл. 4, ал. 3 от Конституцията на Република България. Съгласно тази разпоредба Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. Конституционният съд е имал възможност да се произнесе по смисъла и обхвата на тази разпоредба в Решение № 7 от 17.04.2018 г. по к. д. № 7/2017 г. В светлината на мотивите на Конституционния съд в това решение, произвеждането на референдум с посочения въпрос, чрез който едностранно ще се определи срокът за присъединяването на Република България към паричния съюз, би било в противоречие не само с правото на Съюза, а и с разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.

С оглед на мнението ни, че провеждането на национален референдум с посочения въпрос е недопустимо, искането на народните представители за установяване на противоконституционност на Решение на Народното събрание за отказ от произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието на 7 юли 2023 г. е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

С уважение,

доц. д-р Юлия Захариева

доц. д-р Станислав Костов