



Българска народна банка
Управител

БНБ-96011 | 24-08-2023

ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

**ОТ БЪЛГАРСКАТА НАРОДНА БАНКА
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2023 Г.**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение от 24 юли 2023 г. Българската народна банка е конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 13/2023 г., образувано по искане на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. в Народното събрание, прието от Народното събрание на 07.07.2023 г (обн. ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.).

I. Искането до Конституционния съд е неоснователно, а оспорваното решение на Народното събрание е в съответствие с приложимото национално право и с правото на Съюза.

На основание чл. 42, ал. 2 от Конституцията на Република България организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон. Това изрично конституционно възлагане за законодателно уреждане налага извод, че решение за произвеждане на национален референдум се преценява за *съответствие с Основните начала на Конституцията, основните принципи и условия за произвеждането на референдум, както и с правилата на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)*.

Спазването на всички конституционни и законови изисквания произтича от принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 на Конституцията.

Съгласно чл. 4 ал. 3 от Конституцията Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз. С тази норма, въведена през 2005 г., се създава конституционното основание за присъединяването на държавата към Европейския съюз и нейното пълноправно членство. Разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията както Конституционният съд посочва е „ново основно начало, един от основополагащите принципи на установения конституционен ред на страната“. В правната доктрина се приема, че тя „принадлежи към ценностното ядро на българската Конституция“, което определя нейното систематично място в Глава първа „Основни начала“ от Основния закон. Тя е норма-принцип и норма-рамка. *Като норма-принцип тя въвежда европейското измерение в дейността на държавата. Правото на ЕС и националното право формират заедно пространството, в което публичната власт едновременно участва в създаването на съюзното право и развива националния правен ред със зачитането на ценностите и основните принципи на ЕС и националните интереси.*

Присъединителният договор на Република България към Европейския съюз е ратифициран, обнародван и е влязъл в сила, затова е част от вътрешното право на страната (Решение № 1 от 2014 г. на Конституционния съд). Учредителните договори са част от правната система на страната и имат предимство пред вътрешното право. Държавите членки приемат съдържанието им като първично право, уреждащо изчерпателно съюзните институции и органи, техните компетенции и актовете им (Решение на Конституционния съд № 3 от 2004 г.).

Учредителните договори, договорите за техните изменения и тези за присъединяване на нови държави членки, общите принципи на правото на Европейския съюз и практиката на Съда на Европейския съюз (СЕС) по тълкуване на договорите, така и вторичното право не представляват външен за националния правен ред на държавите членки правен порядък. (Решение № 7 от 2018 г. на Конституционния съд). Съгласно практиката на СЕС учредителните договори на Общностите и Съюза са интегрална част от правните системи на държавите членки. Държавите членки са обвързани от сключените договори не само с акта на присъединяването към европейското обединение, а по-широко – с идеята за пълноправно членство в ЕС.

Въпросът с приемането на еврото е определен в Договора за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз (Договора за присъединяването), като Република България е приела това задължение. Съгласно член 119, пара. 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС)

дейността на държавите членки и на Съюза включва единна парична единица, еврото.

По въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, които са ратифицирани и влезли в сила, не би могъл да се провежда референдум. Това би било и в противоречие с конституционната норма на чл. 3 от Конституцията и на чл. 5, ал. 4 от нея, според която ратифицираните международни договори са част от вътрешното право на страната и имат предимство пред нормите на вътрешното законодателство, които им противоречат.

Съблюдаването на принципа на правовата държава изисква от законодателния орган да спазва законите, които приема. Нарушаването на закона чрез произвеждането на референдум в противоречие с чл. 9, ал. 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) и посочените конституционни норми, би било нарушение и на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

II. Въпросът относно момента на въвеждане на еврото от Република България като държава членка с дерогация изисква той да бъде разгледан детайлно в контекста на ангажиментите, произтичащи от правната рамка на ЕС.

1. Приложима правна уредба към момента на първоначалното въвеждане на единната парична единица от държавите членки на Европейския съюз.

Европейският интеграционен модел, както ясно посочва Жан Моне в Декларацията от 9 май 1950 г., прочетена от Робер Шуман, е еволюционен процес, който предполага постепенно осъществяване на отделни етапи в изграждането на общия пазар и постигането на икономическа интеграция¹. Той продължава да има еволюционен характер през годините на изграждане на Европейската общност, като за целите на задълбочаване на интеграционния процес се предлага създаването на европейска парична система. В годините на своето изграждане, общият пазар проявява една съществена слабост - валутна нестабилност, резки промени в обменните курсове на националните валути, които препятстват ефективното прилагане на общностното законодателство в определени области и засягат условията на конкуренция - икономическите оператори не могат да формират пълноценно своето търговско поведение поради липсата на финансова стабилност. В резултат на това Комисията и държавите членки обмислят създаването на икономически и паричен съюз, който да позволи преодоляване на проблемите на финансовата нестабилност и да създаде

¹ Декларацията на Шуман, 9 май 1950 г., в която се споменава изграждането на обединена Европа „чрез конкретни постижения, които на първо място създават *de facto* солидарност“, като се започне със „създаването на общи основи за икономическо развитие“.

необходимите предпоставки за заздравяване на общия пазар. Първият проект в тази насока е приет през 1971 г., изготвен под ръководството на министър-председателя на Люксембург Пиер Вернер.

През месец юни 1988 г. Европейският съвет потвърждава целта за постепенно осъществяване на икономическия и паричен съюз (ИПС) на няколко етапа.

Първият етап от ИПС започва на 1 юли 1990 г., като на тази дата по принцип се премахват всички ограничения за движението на капитали между държавите членки. С Договора за Европейския съюз (ДЕС), подписан през 1992 г. (наричан още Договора от Маастрихт), се правят промени в Договора за създаване на Европейската икономическа общност, като се създава Европейската общност (Общността). Съгласно чл. 3а, пара. 2 от Договора за създаване на Европейската общност (ДЕО)² дейностите на държавите членки и на Общността включват неотменимото фиксиране на обменните курсове, което да доведе до въвеждането на европейска парична единица – ЕКЮ³, и определянето и провеждането на единна парична политика и на политика на обменния курс, чиято основна цел е поддържането на ценова стабилност.

На основание чл. 109д, пара. 1 от ДЕО **вторият етап на ИПС** започва на 1 януари 1994 г. Според чл. 109е, пара. 1 от ДЕО в началото на втория етап се създава и започва да функционира Европейският паричен институт⁴. При третия етап на ИПС обменните курсове на паричните единици на държавите членки се фиксират неотменимо към единната парична единица и последната замества националните парични единици. Процедурите за механизма на валутните курсове на третия етап на ИПС бяха определени в споразумение от 1 септември 1998 г. между Европейската централна банка (ЕЦБ) и националните централни банки на държавите членки извън еврозоната⁵. Участието в този механизъм е факултативно, но след като държавите членки веднъж направят своя избор, са задължени да зачитат дисциплината на икономическата конвергенция.

По силата на чл. 109й, пара. 4 от ДЕО **третият етап на ИПС** започва на 1 януари 1999 г. Параграф 1 на същия член определя условията, които следва да бъдат изпълнени

² По-долу, когато има позоваване на ДЕО, без допълнително пояснение относно негово изменение, се има предвид редакцията на ДЕО, която е резултат от Договора от Маастрихт.

³ ЕКЮ е кошница от парични единици, в която са включени 12 от 15-те парични единици на държавите членки към онзи момент. На 1 януари 1999 г. ЕКЮ е заменено от еврото.

⁴ Със създаването на Европейската централна банка на 1 юни 1998 г. тя поема задачите на Европейския паричен институт и той прекратява съществуването си – чл. 109л, пара. 2 от ДЕО.

⁵ ОВ С 345, 13.11.1998 г., стр. 6. Споразумение, изменено със споразумение от 14 септември 2000 г. (ОВ С 362, 16.12.2000 г., стр. 11).

от държавите членки, за да въведат те единната парична единица⁶. Съгласно чл. 109к от ДЕО държавите членки, които не изпълняват условията, необходими за въвеждането на единната парична единица, получават дерогация и ще се наричат държави членки с дерогация. Този член изяснява кои разпоредби от ДЕО няма да се прилагат за държавите членки с дерогация⁷.

С протоколи, приложени към ДЕО, Дания и Обединеното кралство са освободени от участие в третия етап на ИПС. На двете държави е предоставено право да избират дали да участват в третия етап на ИПС, преди той да започне на 1 януари 1999 г. Двете страни са упражнили това право, като са уведомили Съвета на ЕС за намерението си да не участват в третия етап. Освобождаванията (въз основа на разпоредби, приложени към ДЕО - т.нар. *opt-out* клауза или клауза за неучастие), предоставени на Дания и Обединеното кралство, са постоянни. Въпреки това и двете държави членки си запазват правото на „възможност за участие“ (т.нар. *opt-in* клауза) на по-късен етап, при условие че след това те отговарят на условията, необходими за въвеждане на еврото.

В Протокол 11 към Договора от Маастрихт⁸ е предвидено, че Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия трябва да уведоми Съвета на Европейския съюз (ЕС) дали има намерение да премине към третия етап на ИПС. През 1996 г. и през 1997 г. правителството на Обединеното кралство нотифицира Съвета за намерението си да не участва в третия етап на ИПС.

Протокол 12 към Договора от Маастрихт⁹ определя, че датското правителство трябва да уведоми Съвета на ЕС за своята позиция по отношение на участието на Дания в третия етап на ИПС¹⁰. През 1993 г. датското правителство нотифицира Съвета за намерението си да не участва в третия етап на ИПС.

Третият етап на ИПС започна на 1 януари 1999 г. Останалите държави членки - тези които не отговарят на условията по чл. 109й, пара. 1 от ДЕО, въвеждат единната парична единица след изпълнението на тези условия, при спазване на процедурата по чл. 109к, пара. 2 от ДЕО¹¹ и след решение на Съвета, че държава членка с дерогация отговаря

⁶ Към настоящия момент тези условия фигурират в чл. 140, пара. 1 от Договора за функционирането на Европейския съюз.

⁷ Към настоящия момент чл. 139 от Договора за функционирането на Европейския съюз се отнася до държавите членки с дерогация.

⁸ Разпоредбите от него са приложени към ДЕО.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Към настоящия момент дерогацията на Дания се основава на Протокол (№ 16) към Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз.

¹¹ Според чл. 109к, пара. 2 от ДЕО поне веднъж на всеки две години или по искане на държава членка с дерогация Европейската комисия и Европейската централна банка докладват на Съвета относно напредъка,

на необходимите условия за въвеждането на единната парична единица, с което се отменя дерогацията на съответната държава.

На основание на изложеното по-горе може да се направи обосновано заключение, че осъществяването на ИПС е един стриктно регламентиран процес с три отделни прогресиращи етапа, като последният от тях е свързан с въвеждането на единната парична единица. За втория и третия етапи изрично е предвидено кога започват – съответно на 1 януари 1994 г. съгласно чл. 109д, пара. 1 от ДЕО и на 1 януари 1999 г. според чл. 109й, пара. 4 от ДЕО. Тази конкретика е показателна за важността за Общността и държавите членки на съвременното въвеждане на единната парична единица.

По-горе беше открит чл. 3а, пара. 2 от ДЕО относно общите дейности на държавите членки и Общността, които водят до въвеждането на единната парична единица. Тези дейности са средство за постигане на целите по чл. 2 от ДЕО. *Тази разпоредба постановява, че Общността създава общ пазар и ИПС, които да допринесат за следното: постигане на хармонично и балансирано развитие на икономическата дейност в Общността; устойчив и неинфлационен растеж; висока степен на конвергенция на икономическото представяне, на заетостта и на социалната защита; повишаване на жизнения стандарт и на качеството на живот; икономическа и социална кохезия и солидарност между държавите членки.* Както чл. 2, така и чл. 3а са в Част Първа на ДЕО, посветена на принципите.

Предвид горепосоченото следва изводът, че въвеждането на единната парична единица е от изключително значение за Общността и благосъстоянието на гражданите на държавите членки.

С оглед на изложеното по-горе, както и с оглед понятието „дерогация“, използвано във връзка с положението на държавите членки, които не изпълняват условията, необходими за въвеждането на единната парична единица (т.нар. „Маастрихтски критерии“), **обосновано може да се заключи, че правилото по силата на ДЕО е държавите членки да въведат единната парична единица, а обратното**

постигнат от държавите членки с дерогация в изпълнението на техните задължения във връзка с осъществяването на ИПС. Тази разпоредба постановява, че Съветът решава кои държави членки с дерогация отговарят на необходимите условия за въвеждането на единната парична единица и отменя дерогациите на съответните държави. Към настоящия момент тази процедура е регламентирана в чл. 140 от Договора за функциониране на Европейския съюз.

представлява изключение. В това отношение е приложим общият принцип за ограничително тълкуване на изключенията.

На основание ограничителното тълкуване на изключенията държавите членки, които не отговарят на условията по чл. 109й, параграф 1 от ДЕО, необходими за въвеждането на единната парична единица на указаната дата, би трябвало да я въведат при изпълнението на тези условия, спазвайки процедурата по чл. 109к, параграф 2 от ДЕО¹² и след съответно решение на Съвета.

2. Анализ на разпоредби от правото на Съюза, свързани с ИПС, които са приложими към настоящия момент.

Съгласно чл. 3, пара. 4 от ДЕС в редакцията му, резултат от изменението с Договора от Лисабон, подписан през 2007 г.¹³, Съюзът установява ИПС, чиято парична единица е еврото. Всички държави членки участват в ИПС и са **правно обвързани** да въведат еврото, когато изпълнят необходимите за това условия. Съществуват два протокола към Договорите, които позволяват на Обединеното кралство и на Дания да вземат самостоятелно решение относно участието си в третия етап на ИПС. Останалите държави членки, до момента на изпълнение на необходимите условия, участват в ИПС като държави членки с дерогация - чл. 139 и 140 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Дерогация по смисъла на чл. 139 от ДФЕС е неприложимост на някои изрично посочени разпоредби на Договорите и на Протокол (№ 4) за Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка, включително разпоредбите, отнасящи се до икономическата и парична политика.

Държавите членки с дерогация остават ангажирани с целта относно въвеждането на единната парична единица (чл. 119, пара. 2 от ДФЕС, съгласно който въвеждането на еврото следва да се разглежда в контекста на икономическата и парична политика на ЕС) и са задължени да постигнат икономическо и правно сближаване като предварително условие за евентуалното приемане на еврото (чл. 140, пара. 1 от ДФЕС).

Дерогацията е временна. Член 140, пара. 2 от ДФЕС урежда процедурата за отмяна на дерогацията на съответните държави членки. Съветът на ЕС прави преглед на ситуацията веднъж на всеки две години или по искане на държава-членка въз основа на

¹² Вж. бел. 11.

¹³ От тук нататък при позоваване на ДЕС, без допълнително пояснение относно негово изменение, се има предвид именно тази редакция.

доклади на ЕЦБ и Европейската комисия (ЕК) съгласно чл. 140, пара. 1 от ДФЕС. Ако Съветът реши, че дадена държава членка отговаря на критериите за икономическо и правно сближаване, нейната дерогация се отменя и държавата трябва да се присъедини към еврозоната. Съгласно чл. 140, пара. 2 от ДФЕС процедурата по отмяна на дерогацията започва с предложение от ЕК „кои държави-членки с дерогация изпълняват условията“. Това предложение се основава на докладите за конвергенция, които се изготвят от ЕК и ЕЦБ по отделно и имат за цел да се оцени състоянието на практическата подготовка за въвеждането на еврото в съответната държава членка. Обсъждането в Съвета започва при наличие на препоръка от квалифицирано мнозинство от държавите членки на еврозоната. Следват консултация с Европейския парламент и обсъждане в Европейския съвет. Окончателното решение в Съвета се взема от страните членки на ЕС. Както става ясно от описаната процедура, въвеждането на единната европейска парична единица е резултат на изпълнение на условията, необходими за въвеждане на еврото и прилагане на процедура, част от която са решения на съответни институции в определен формат.

Моментът на присъединяване към еврозоната не е под контрола на съответната държава членка дори и при формално изпълнение на Маастрихтските критерии (номинални критерии за конвергенция), тъй като държавата трябва да изпълни и редица неформални условия за реална икономическа конвергенция и липса на макроикономически дисбаланси. Тези неформални условия се разглеждат в докладите за конвергенция на ЕЦБ и на ЕК, като в тях се съдържат становищата на тези институции за присъединяването на страната към ИПС. След реализиране на процедурата съгласно чл. 140, пара. 2 от ДФЕС и вследствие на решение на Съвета на ЕС, се заключава, че са изпълнени необходимите условия за въвеждането на еврото, като се определя, че съответната държава членка ще приеме единната парична единица на определена дата („ден на приемане на еврото“).

В тази връзка крайното решение дали дадена страна ще се присъедини към ИПС е част от процедурата по чл. 140, пара. 2, във връзка с пара. 3 от ДФЕС и се определя в зависимост от решение на Съвета на ЕС. Отмяната на дерогацията съгласно чл. 140, пара. 2 от ДФЕС се предпоставя от установяване на „напредъка, постигнат от държавите-членки с дерогация в изпълнението на техните задължения, във връзка с постигането на икономическия и паричен съюз“, в съответствие с чл. 140, пара. 1 от ДФЕС, и при реализиране на процедурата по чл. 140, пара. 2 от ДФЕС.

Във връзка с анализа на относимата правна рамка на ЕС следва да бъдат разгледани и принципите, които имат значение за прилагането на правото на ЕС.

Член 4, параграф 3 от ДЕС прогласява **принципа на лоялно сътрудничество**, съгласно който „Съюзът и държавите-членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите“. Принципът е уреден в първичен източник на правото на ЕС, като той представлява основание, както за помощ на държавите членки от страна на Съюза във връзка с европеизирането на техните национални правни системи, така и за помощ на ЕС от страна на държавите членки при упражняване на наднационалната му компетентност. По-нататък, в алинеи 2 и 3 на чл. 4, параграф 3 от ДЕС, се разгръщат задълженията на държавите при съблюдаване на принципа на лоялно сътрудничество.

Съгласно чл. 4, параграф 3, ал. 2 от ДЕС държавите членки са обвързани с предприемането на всички мерки, общи или специални, необходими за гарантиране на изпълнението на задълженията, произтичащи от Договорите или от актовете на институциите на Съюза. Съгласно чл. 4, параграф 3, ал. 3 от ДЕС държавите членки съдействат на Съюза при изпълнението на неговите задачи и се въздържат от всякакви мерки, които биха могли да застрашат постигането на целите на Съюза. Разпоредбата се основава на традиционния принцип за добросъвестност при изпълнението от държавите членки на техните международни задължения. Тази разпоредба, уреждаща т.нар. общностна лоялност, налага на държавите членки да не ограничават полезния ефект на общностните норми и да вземат всички мерки, необходими за тази цел. Те трябва не само да се въздържат от каквото и да било поведение, противоречащо на Общностното право, но и дължат приемането на всяка позитивна мярка, необходима за ефективното му прилагане в конкретните ситуации.

В процеса на преговори за присъединяване към ЕС, в официално заявената преговорна позиция по глава 11 „Икономически и валутен съюз“ Република България е заявила **„неотменим ангажимент да се присъедини към еврозоната и да въведе единната валута“**, да разглежда икономическите си политики като въпрос от общ интерес, да координира икономическите си политики с останалите държави членки посредством участие в предвидените процедури на Общностно равнище, да се придържа към изискванията на Пакта за стабилност и растеж, да цели постигането на висока степен на устойчиво сближаване на икономиката, съобразно предвиденото в чл. 121 от ДЕО¹⁴,

¹⁴ Член 121 от ДЕО, както е изменен, съответства на коментирания в първата част чл. 109й.

да разглежда валутната си политика като въпрос от общ интерес, като и да предприеме стъпки за участие във Валутния механизъм II (ERM II), като предпоставка за въвеждане на еврото.

Както вече беше посочено, държавите членки имат задължението да въведат еврото при спазване на процедурата, регламентирана в чл. 140 от ДФЕС. България **не е договорила** дерогация от това задължение. Действията, предприети от нея до момента, са в съответствие с целта за въвеждане на еврото.

Член 3 от ДЕС посочва целите на Съюза, сред които фигурира и установяването на ИПС, чиято парична единица е еврото¹⁵. С оглед на тези цели съгласно чл. 119, пара. 2 от ДФЕС дейността на държавите членки и на Съюза включва единна парична единица - еврото, както и създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс, като основна цел и на двете е да поддържат ценова стабилност и, без да се накърнява тази цел, да подпомагат общите икономически политики в рамките на Съюза.

На основание гореизложеното евентуално провеждане на референдум във връзка с въвеждането на еврото в България не би съответствало на принципа на лоялно сътрудничество, прогласен в чл. 4, пара. 3 от ДЕС.

III. Поети ангажименти от страна на Република България.

Република България става част от ЕС по силата на Договора за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз (Договора за присъединяването), ратифициран от Народното събрание на 11 май 2005 г. и влязъл в сила на 1 януари 2007 г. На основание чл. 2 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори (Акта относно условията за присъединяване), който е неразделна част от горепосочения договор, с присъединяването си към ЕС България става страна и по Договорите на ЕС.

ДЕС и ДЕО резултат от Договора от Маастрихт, са изменени с Договора от Амстердам, подписан през 1997 г., и с Договора от Ница, подписан през 2001 г. Към момента на присъединяването на България към ЕС целите по чл. 2 от ДЕО, открити в раздел II т. 1 по-горе, са допълнени, но указаните аспекти продължават да фигурират. Съдържанието на чл. 4, пара. 2 от ДЕО отговаря на съдържанието на разгледания в първата част чл. 3а, пара. 2 от ДЕО. Член 121 от ДЕО съответства на коментирания в раздел II т. 1 по-горе чл. 109й, а чл. 122 по същество отговаря на съдържанието на чл.

¹⁵ Член 3, параграф 4 от ДФЕС.

109к. Следва изводът, че всички заключения, направени в първата част по отношение на първичното общностно право, остават валидни и съответно са приложими за България.

Страните, които се присъединяват към ЕС след Договора от Маастрихт, имат възможност да договорят дерогация от задължението за въвеждане на единната парична единица, **но това трябва да се направи на предприсъединителния етап - на етапа на преговори с ЕС** по основните икономически и правни въпроси, чиято основна цел е изпълнение на т.нар. критерии от Копенхаген за членство в ЕС. **България не е договорила такава дерогация.**¹⁶

Според чл. 5 от Акта относно условията за присъединяване България участва в ИПС от датата на присъединяване като държава членка с дерогация по смисъла на чл. 122¹⁷ от ДЕО. Въз основа на тази разпоредба и на анализа на първичното общностно право, представен в раздел II, т. 1 по-горе, може да се направи обосновано заключение, че България поема ангажимент за въвеждане на еврото при изпълнението на Маастрихтските критерии.

На етапа след присъединяване към ЕС държавите членки се стремят да изпълнят поетите в подписания договор за присъединяване към Съюза ангажименти - изпълнение на условията, необходими за въвеждане на единната европейска парична единица съгласно чл. 121, пара. 1 от ДЕО¹⁸. На този етап съответната държава членка има статут на непълноправен член на ИПС (с дерогация) и следва да провежда икономическа политика (съгласно чл. 4, във вр. с чл. 99 от ДЕО¹⁹) в съответствие с целите на ЕС и ИПС.

Изпълнението на Маастрихтските критерии е процес, който подлежи на мониторинг от ЕК и ЕЦБ, следван от формална правно регламентирана процедура по отмяна на дерогацията. Процедурата по отмяна на дерогацията, уредена в чл. 140, пара. 2 от ДФЕС, посочва стъпките и участващите субекти в процедурата. Европейската комисия и Европейската централна банка съвместно преценяват дали кандидатите за въвеждане на еврото са изпълнили условията. След като оценят напредъка по отношение на критериите за конвергенция, двата органа публикуват заключенията си в доклади, които подлежат на одобрение от Съвета по икономически и финансови

¹⁶ Още в официално заявената Преговорна позиция и Допълнителните информации към нея по глава 11 „Икономически и валутен съюз“ от 2001 г., както и с Предприсъединителните икономически програми на Република България за периода 2002–2005 г. и 2004–2007 г., България е поела ангажимент за членство в еврозоната, като страната декларира, че „от датата на членството си в ЕС ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото“.

¹⁷ Тук и по-долу в същата част се има предвид ДЕО, както е изменен с Договорите от Амстердам и от Ница.

¹⁸ Към настоящия момент чл. 140, пара. 1 от ДФЕС

¹⁹ Към настоящия момент чл. 121, пара. 1, във вр. с 119, пара. 1 от ДФЕС

въпроси („ECOFIN“), след консултации с Европейския парламент и държавните глави. Ако заключенията са благоприятни, процесът на въвеждане на еврото следва да започне.

Предвид това точната дата кога дадена държава членка следва да стане част от еврозоната не е възможно да бъде *a priori* фиксирана, тъй като нейното определяне е част от описаната процедура и то е поставено в зависимост от изпълнението на критериите и действието на останалите участници в процедурата. Поради тази причина в Договора за присъединяването не е определен график за влизане в еврозоната на държавите членки с дерогация, нито е предвиден краен срок за замяна на националната парична единица с еврото.

Въвеждането на еврото е задължение по силата на правото на ЕС, когато държава членка с дерогация изпълни условията за въвеждане на еврото. До момента на присъединяване към еврозоната България участва в ИПС на ЕС като държава членка с дерогация. В изпълнение на това задължение, през юни 2018 г. министърът на финансите и управителят на Българската народна банка изпратиха съвместно писмо²⁰ с намерения за кандидатстване във Валутния механизъм II, след изпълнение на поети предварителни ангажименти, сред които кандидатстване за участие на Република България в Единния надзорен механизъм (ЕНМ) чрез установяване на тясно сътрудничество с ЕЦБ по смисъла на Регламент (ЕС) № 1024/2013²¹.

На 10 юли 2020 г. българският лев беше включен във Валутния механизъм II, като към настоящия момент България е една от двете страни на ЕС, заедно с Дания, чиято валута е част от европейския валутен механизъм. Тази стъпка е резултат от процес, започнал още през 2017 г. и развиващ се по Пътна карта, договорена между всички заинтересовани страни - България, Хърватия, страните от Валутния механизъм II, финансовите министри на страните от еврозоната и ЕЦБ. Включването в механизма е междинен етап, след който се очаква двете страни да се присъединят и към еврозоната, въвеждайки еврото като единствено средство за разплащане. В този етап от процедурата от страните се очаква да водят макроикономически и структурни политики, които са в синхрон с тези в еврозоната и които да водят до сближаване на икономиките на кандидатстващите страни в по-широк план с икономиките на страните от еврозоната.

²⁰ <https://www.minfin.bg/bg/1291>

²¹ Регламент (ЕС) № 1024/2013 на Съвета от 15 октомври 2013 година за възлагане на Европейската централна банка на конкретни задачи относно политиките, свързани с пруденциалния надзор над кредитните институции (ОВ L 287/63 от 29 октомври 2013 г.).

Реализацията на ИПС, определян като едно от постиженията на европейската интеграция, е процес, който продължава и към настоящия момент. На заседание на Европейския съвет от юни 2012 г. председателят на Европейския съвет бе приканен „да разработи, в тясно сътрудничество с председателя на Комисията, председателя на Еврогрупата и председателя на ЕЦБ, конкретна, обвързана със срокове пътна карта за постигането на истински икономически и паричен съюз“²², като беше постигнато и съгласие за създаването на Европейски банков съюз, който се състои от три стълба, а именно: Единен надзорен механизъм, Единен механизъм за реструктуриране и Европейска схема за гарантиране на депозити. Банковият съюз е основна част от проекта за изграждане на ИПС.

През 2020 г. България стана и пълноправен член на Европейския банков съюз. Всички държави членки от еврозоната са част от банковия съюз, а Хърватия и България²³ са последните държави, присъединили се на 1 октомври 2020 г. Към настоящия момент България е единствената страна в Европейския съюз, която е член на Европейския банков съюз, ключов елемент на еврозоната, но все още не е член на самата еврозона.

IV. Анализ във връзка с приложимото национално законодателство.

Договорите за присъединяване към ЕС на нови държави членки са самостоятелни международни договори. Съгласно чл. 5, ал. 4 от Конституцията международните договори, ратифицирани по конституционен ред, обнародвани и влезли в сила за Република България, са част от вътрешното право на страната. Те имат предимство пред тези норми на вътрешното право, които им противоречат. Съгласно чл. 85, ал. 3 от Конституцията на България ратифицираните от Народното събрание договори могат да бъдат изменяни или денонсирани само по реда, посочен в самите договори, или в съответствие с общопризнатите норми на международното право.

Член 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС регламентира, че референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда преди тяхната ратификация. Присъединяването на страната към еврозоната е записано в

²² Херман ван Ромпой – председател на Европейския съвет, Жозе Мануел Барозу – председател на Европейската комисия, Жан-Клод Юнкер – председател на Еврогрупата и Марио Драги – председател на Европейската централна банка, „Към истински икономически и паричен съюз“, декември 2012 г.

²³ Решение (ЕС) 2020/1015 на Европейската централна банка от 24 юни 2020 година за установяване на тясно сътрудничество между Европейската централна банка и Българската народна банка (ЕЦБ/2020/30) (ОВ L 224I/1 от 13 юли 2020 г.).

присъединителния договор на Република България към Европейския съюз, ратифициран от Народното събрание.

Следователно въпросът за замяна на националната валута с еврото не може да бъде обект на национално допитване при съществуващата правна рамка. Въпросът относно момента на въвеждане на еврото от държава членка с дерогация, както беше отбелязано в направения анализ, следва да бъде разгледан в контекста на ангажиментите, произтичащи от правната рамка на ЕС.

Уредената в ДФЕС процедура за отмяна на дерогация изисква установяване изпълнение на условията, необходими за въвеждане на еврото, както и изпълнението на процедура (по чл. 140, пара. 2 от ДФЕС), в резултат на която и вследствие на решение на Съвета се определя, че съответната държава членка ще приеме еврото на определена дата.

Моментът на отмяна на дерогация не е възможно да бъде *a priori* определен, тъй като той е поставен в зависимост от реализиране на процедурата по чл. 140, пара. 2 от ДФЕС, в която участват институциите на ЕС и държавите членки на ЕС, които са представени в рамките на Съвета на ЕС. В тази връзка възможност за определяне или уточняване на конкретна дата от страна на една държава членка не са предвидени като възможност в рамките на правно регламентираната процедура. Нещо повече, в ДФЕС изрично са изброени участниците в процедурата по отмяна на дерогацията, както и начина на вземане на окончателно решение.

В тази връзка едностранно определяне от държава членка на момента на отмяна на дерогация би противоречало на разпоредбите на ДФЕС, както и би затруднило изпълнението на поетия ангажимент за въвеждане на еврото при условията на регулярни прегледи на напредъка, постигнат от държавите членки с дерогация в изпълнението на техните задължения, във връзка с постигането на ИПС.

Съгласно принципа на лоялното сътрудничество държавите членки не трябва да препятстват действията на ЕС и трябва да изпълняват задълженията, които имат към ЕС, като допринасят за постигане целите на интеграционния процес.

Според постоянната практика на Съда на ЕС принципът на предимство на правото на Съюза утвърждава върховенството на правото на Съюза над правото на държавите членки. Този принцип съответно задължава всички институции на държавите членки да осигурят пълното действие на различните норми на Съюза, като правото на

държавите членки не може да накърнява признатото действие на тези различни норми на територията на посочените държави²⁴.

В заключение, държавите членки имат задължението за въвеждане на единната парична единица след изпълнението на условията за това, след което в резултат на решение на Съвета на ЕС, че дадена държава членка отговаря на критериите за икономическо и правно сближаване, дерогацията се отменя и държавата трябва да въведе еврото.

Предвид уредбата на ниво първично законодателство на ЕС на процедурата за отмяна на дерогация, едностранното определяне от държава членка на момента на въвеждане на еврото се явява решение, което би било ирелевантно по отношение на иницирането и протичането на уредената от ДФЕС процедура. Реализирането от държава членка на такова едностранно решение би представлявало нарушение на поетия ангажимент за въвеждане на еврото при условие „изпълнението на следните критерии от страна на всяка държава-членка“ (чл. 140, пара. 1, изр. 3 от ДФЕС) - т.е. след изпълнението на т.нар. Маастрихтски критерии за номинална конвергенция.

Всички държави членки участват в ИПС, освен ако не са постигнали договореност за специално третиране, и са право обвързани да въведат еврото, когато изпълнят необходимите за това условия.

В искането за установяване на противоконституционност на разглежданото решение на Народното събрание се посочва, че това решение *„противоречи също така и на международните договори, по които Република България е страна (като незачитащо ценностите на демокрацията, равенството и правовата държава, които ценности Република България е приела да спазва по силата на чл. 2 от Договора за присъединяване към Европейски съюз, бидейки държава-членка).“*

На основание чл. 2 от Акта относно условията за присъединяване от датата на присъединяване разпоредбите на Учредителните договори са задължителни за България.

Според чл. 2 от ДЕС Съюзът се основава на ценностите на зачитане на човешкото достойнство, на свободата, демокрацията, равенството, правовата държава, както и на зачитането на правата на човека, включително правата на лицата, които принадлежат към малцинства, като тези ценности са общи за държавите членки в общество, чиито характеристики са плурализмът, недискриминацията, толерантността, справедливостта, солидарността и равенството между жените и мъжете.

²⁴ Решение от 24 юли 2023 г., Lin, C-107/23 PPU, EU:C:2023:606, т. 128.

Разглежданото решение на Народното събрание е в съответствие с представените дотук заключения по отношение на първичното право на Съюза. С оглед на това решението не нарушава чл. 2 от ДЕС.

V. В допълнение формулираният въпрос по предложение за произвеждане на национален референдум е неточен и крие определени рискове. Не съществува термин като официална валута, а изразът в предложението „единствена официална валута“ е в противоречие с Валутния закон (ВЗ) и установената свобода за извършване на сделки, действия и плащания и би поставил под въпрос възможността за плащане с други валути. Съгласно чл. 2, ал. 1 от ВЗ доколкото със закон не е установено друго, всички действия, сделки и плащания по чл. 1, т. 1 - 5 се извършват свободно.

Наред с горните съображения следва да се има предвид също така, че при установяване на българския лев като единствена официална валута, остава въпросът за еврото, която е резервна валута, във връзка със законовото задължение на централната банка за безусловна замяна на национална валута за резервна и обратно по фиксиран валутен курс с оглед установения в страната паричен режим.

С УВАЖЕНИЕ

ДИМИТЪР РАДЕВ

