



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ФИНАНСИТЕ

Изх. № 11-03-258

София, 24-08-2023 г.

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Бх. № 267 СТ
Дата 29.08.23г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТ А Н О В И Щ Е

ОТ АСЕН ВАСИЛЕВ - МИНИСТЪР НА ФИНАНСИТЕ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 13/2023 г.

Относно: 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., обнародване в ДВ бр. 60 от 14.07.2023 г.

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1, предл. 1 във вр. с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България, във вр. с чл. 6 от Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС) и чл. 12, ал. 1, т. 2 от Закона за конституционния съд (ЗКС) 49 народни представители от 49-ото Народно събрание са сезирали Конституционния съд на Република България с искане 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., обнародвано в ДВ бр. 60 от 14.07.2023 г. (Решението), с което не е прието предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България

до 2043 година?“. Със същото искане вносителят претендира и установяване на съответствие на въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ на Конституцията, на „ограниченията по чл. 9, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 ЗПУГДВМС, както и на Договора за функциониране на ЕС и чл. 140 от него“.

Вносителят поддържа противоречие на Решението на Народното събрание на чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията на Република България, на чл. 1, ал. 2, изр. 2, предл. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 13, ал. 7 и 8 от ЗПУГДВМС, както и на международни договори, по които Република България е страна.

С искането вносителят обосновава нарушение на процедурни правила от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС) и на ЗПУГДВМС, с което счита, че е нарушен принципа на правовата държава. Поддържа, че Решението е прието от Народното събрание в нарушение на чл. 10, ал. 1 и 2 и на чл. 13, ал. 8 от ЗПУГДВМС, при липса на мотиви на проекта на решение, изготвен от Комисията по правни въпроси, и при липса на мотиви на Решението на Народното събрание. Вносителят изтъква наличието на различие в текстовете на проекта на решение, приет от водещата комисия, който е прочетен и обсъждан в пленарна зала, и на самото Решение, подписано от председателя на Народното събрание и подпечатано с печата на Народното събрание. По тези съображения вносителят приема, че е налице подмяна на волята на народните представители. Също така, вносителят оспорва Решението като невалиден и недопустим акт, доколкото Народното събрание „няма правомощия да се произнася по въпроси, от изключителната компетентност на Конституционния съд“.

Вносителят излага съображения за съответствие на въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“ на Конституцията на Република България и на ограниченията по чл. 9, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от ЗПУГДВМС, както и на Договора за функциониране на Европейския съюз (ДФЕС). Подчертава, че съгласно ДФЕС държавите членки „с дерогация са задължени да приемат еврото като своя официална парична единица, но никъде в него не се посочва изрично конкретна дата, до която да стане това“, поради което всяка държава членка „следва сама да определи времето, когато ще се присъедини към еврозоната, след като изпълни заложените в чл. 140, т. 1 задължителни критерии и със съгласието на членовете на другите държави-членки, приели еврото за своя официална парична единица“. Счита, че липсата на „конкретна дата в международните договори, ратифицирани от България като страна по тях“ доказва липсата на „противоречие с техни клаузи“. Излага съображения, че на основание чл. 140, параграф 3 от

ДФЕС за въвеждане на еврото като единна валута в страната е необходимо единодушно решение, взето от Република България, „Съвета на Европа“ и на държавите членки, чиято парична единица е еврото. Също така вносителят разглежда внесената от Инициативния комитет на 7 април 2023 г. подписка като желание чрез национален референдум да се уточни елемент на международен договор, което не противоречи на съществуването на самия договор.

С Определение от 24 юли 2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на народните 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., прието от Народното събрание на 07.07.2023 г., обнародвано в ДВ брой 60/14.07.2023 г. На основание чл. 20а, ал. 1 от Правилника за организацията и дейността на Конституционния съд е конституирал министъра на финансите като заинтересована страна по делото.

С оглед предоставената възможност и предвид компетентността на министъра на финансите, в определения от Конституционния съд 30-дневен срок изразявам становище, че искането на народните представители от 49-ото Народно събрание е неоснователно и необосновано, като излагам подробни съображения по аргументите в искането за установяване на противоконституционност на оспореното Решение както следва:

Решението за произвеждане на национален референдум се взема само и единствено от Народното събрание съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията на Република България. В съответствие с чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 и в изпълнение на делегираното чрез чл. 42, ал. 2 от Конституцията на Република България правомощие, организацията и редът за произвеждане на национални референдуми са уредени със закон.

На основание чл. 10, ал. 1, т. 1 – т. 5 от ЗПУГДВМС 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 Република България; 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.

Съгласно чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС предмет на национален референдум могат да бъдат въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. Същевременно по отношение на предмета на националния референдум в чл. 9, ал. 2, ал. 3 и ал. 4 от

ЗПУГДВМС са установени ограничения, които правят посочените в тези разпоредби въпроси недопустими за пряко решаване от гражданите.

Законовата разпоредба на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС изрично установява, че референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда преди тяхната ратификация.

Видно от горното е, че Народното събрание е овластено от Конституцията на Република България и ЗПУГДВМС да осъществява предварителен контрол дали искането за произвеждане на национален референдум е допустимо – дали отговаря на Конституцията и закона. Този предварителен контрол се отнася и до двете хипотези при предложение от инициативен комитет - и при подписка, подкрепена от 200 000 души, която не задължава Народното събрание да се произнеса, и при подписка, подкрепена от не по-малко от 400 000 души, когато законодателният орган е задължен да приеме решение за произвеждане на национален референдум. В последния случай наличието на подписка, подкрепена от 400 000 души, не е достатъчно условие, задължаващо Народното събрание да се произнесе с решение за произвеждане на национален референдум. Необходимо е също така предложението на инициативния комитет да не противоречи на ограниченията, посочени в чл. 9, ал. 2 – ал. 4 от ЗПУГДВМС (чл. 10, ал. 2 от ЗПУГДВМС).

Правомощието на Народното събрание да извърши преценка за наличието или липсата на условията, предвидени в Конституцията на Република България и ЗПУГДВМС, за произвеждане на национален референдум е разгледано подробно в практиката на Конституционния съд. В мотивите на Решение № 9 от 2016 г., постановено по к. д. № 8 от 2016 г. Конституционният съд е акцентирал, че „националният референдум по своята същност и действие е мощно средство за пряко упражняване на държавната власт от гражданите“. Това налага „Народното събрание стриктно да упражнява възложените му по силата на Конституцията и закона правомощия, за да не допусне народът да бъде подвеждан да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултатът няма да произведе целените правни последици“, и следва „да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което да може да бъде изпълнено от Народното събрание“. В мотивите към посоченото решение съдът е приел, че „Правомощието на Народното събрание да приема решение за произвеждане на национален референдум е пряко обвързано с останалите му конституционно уредени правомощия. В този смисъл въпросите, предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива, чието решаване е от компетентност на Народното събрание“.

Разпоредбата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията на Република България установява, че 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. Не споделям виждането на вносителя, според което чрез произвеждане на национален референдум ще се постигне като правен резултат едностранното „уточняване на елемент на международен договор“.

Приемането на единната европейска валута е част от задълженията на държавите членки, предвидени в договорите за Европейския съюз. Разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията представлява „основание на конституционно ниво за присъединяването на държавата към Европейския съюз и нейното пълноправно членство“ и е „основанието за отварянето на националната правна система за действието на правото на Съюза, на което предимството е вътрешно присъщо като особен правен порядък, основан на предоставянето на правомощия от държавите членки“ (Решение № 7 от 2018 г. на Конституционния съд, постановено по к. д. № 7 от 2017 г.).

Акът относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори е ратифициран от Народното събрание със закон (ДВ, бр. 40 от 2005 г.) като част от Договора между Кралство Белгия, Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, Ирландия, Италианската република, Република Кипър, Република Латвия, Република Литва, Великото Херцогство Люксембург, Република Унгария, Република Малта, Кралство Нидерландия, Република Австрия, Република Полша, Португалската република, Република Словения, Словашката република, Република Финландия, Кралство Швеция, Обединеното Кралство Великобритания и Северна Ирландия (държави-членки на Европейския съюз) и Република България и Румъния за присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз. Този международен договор е обнародван в „Държавен вестник“, бр. 103 от 2006 г. и е в сила от 1 януари 2007 г., като член 5 от него постановява, че България и Румъния участват в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяването си като държави членки с дерогация по смисъла на член 122 от Договора за ЕО. На основание чл. 5, ал. 4 от Конституцията на Република България този договор е част от вътрешното право на страната и има предимство пред тези норми на вътрешното законодателство, които му противоречат.

Следователно приемането на единната европейска валута е част от задълженията на двете държави членки, предвидени в договорите за Европейския съюз. Изпълнението на това

договорно задължение е подчинено на ясна процедура, конкретни критерии и с правомощия на органи, произтичащи от договорите и други актове на Европейския съюз.

По силата на чл. 139, параграф 1 от ДФЕС държавите членки, за които Съветът на Европейския съюз (Съветът на ЕС) не е решил, че отговарят на необходимите условия за приемане на еврото, са "държави членки с дерогация". За да могат да въведат еврото, държавите-членки на Европейския съюз трябва да отговарят на т.нар. „критерии за конвергенция“, посочени в член 140, параграф 1 от ДФЕС, доразвити в Протокол № 13 относно критериите за конвергенция. Това са икономически и правни условия, договорени в Договора от Маастрихт през 1992 г. Критериите за конвергенция гарантират, че дадена държава членка е готова да въведе еврото и че присъединяването ѝ към еврозоната няма да доведе до рискове за икономиката на самата държава членка или на еврозоната като цяло. Съществуват четири икономически критерия за конвергенция:

1. Ценова стабилност - Размерът на инфлацията не може да надвишава с повече от 1,5 процентни пункта размера на инфлацията на 3-те държави членки с най-добри показатели;

2. Стабилни и устойчиви публични финанси - държавата да не е обект на процедурата при прекомерен дефицит;

3. Стабилност на валутните курсове - държавата трябва да участва във валутния механизъм (ERM II) в продължение на най-малко две години без сериозни отклонения от централния курс на ERM II и без да е осъществено девалвиране на двустранния централен курс на нейната валута спрямо еврото през същия период;

4. Дългосрочни лихвени проценти - дългосрочният лихвен процент не трябва да бъде по-висок от два процентни пункта над размера в трите държави членки с най-добри показатели в областта на ценовата стабилност.

Целта на валутния механизъм (ERM II) е да покаже, че икономиката на дадена държава може да функционира безпроблемно без прекомерни валутни колебания. Когато държава извън еврозоната влиза във валутния механизъм ERM II, нейната национална валута е обвързана с еврото с централен курс, който е договорен с държавите членки от еврозоната, с държавите извън еврозоната, които вече участват във валутния механизъм ERM II и с Европейската централна банка, с участието на Комисията на Европейския съюз. Участието във валутния механизъм ERM II е доброволно, но е задължителен етап от присъединяването към еврозоната. България се присъедини към ERM II на 10 юли 2020 г. с фиксиран курс от 1,95583 лева за евро.

В допълнение, от държавата членка се изисква и правно сближаване, т.е. кандидатите за членство в еврозоната трябва да гарантират, че националното им законодателство е съвместимо с ДФЕС и с Устава на Европейската система на централните банки (ЕСЦБ) и на Европейската централна банка, като в ДФЕС и в Устава е установена независимостта на централните банки.

Съгласно чл. 140, параграф 2 от ДФЕС след консултация с Европейския парламент и след обсъждане в Съвета на ЕС, Съветът, по предложение на Комисията на Европейския съюз решава кои държави членки с дерогация изпълняват условията, на основата на критериите, определени в параграф 1, и отменя дерогациите на съответните държави членки. Съветът на ЕС действа след като получи препоръка, отправена от квалифицирано мнозинство от онези от членовете му, представляващи държавите членки, чиято парична единица е еврото. Тези членове действат в срок от шест месеца, считано от получаването от Съвета на ЕС на предложението на Комисията.

Квалифицираното мнозинство на членовете, посочени в параграф 2 на чл. 140 от ДФЕС, се определя в съответствие с член 238, параграф 3, буква а) от ДФЕС.

Разпоредбата на чл. 140, параграф 3 от ДФЕС регламентира, че ако се реши, съгласно процедурата, предвидена в параграф 2, да се прекрати дерогация, Съветът на ЕС с единодушие на държавите членки, чиято парична единица е еврото и заинтересованата държава членка, по предложение на Комисията на Европейския съюз и след консултация с Европейската централна банка, неотменимо фиксира курса, при който еврото заменя валутата на съответната държава-членка, и взема останалите мерки, необходими за въвеждане на еврото като единна валута в съответната държава членка.

Видно от горното в подписаните от България международни договори и в правото на Европейския съюз действително не е определен конкретен срок, в който държавите следва да въведат еврото като официална валута, но са ясни редът и процедурата за въвеждането на единната европейска валута от държавите членки. Окончателното решение относно присъединяването на дадена държава от Европейския съюз към еврозоната се взема от Съвета на ЕС, по предложение на Комисията на Европейския съюз, а не на заинтересованата държава членка. Датата на въвеждане на еврото е датата, посочена в решението на Съвета на ЕС за приемането на еврото, прието в съответствие с чл. 140, параграфи 2 и 3 от ДФЕС.

От гореизложеното следва извод, че не е налице правен механизъм за държавата членка едностранно да определи дата, на която ще въведе еврото като официална валута, която да е различна от датата посочена в решението на Съвета на ЕС.

Следва да се отбележи, че вносителят противоречиво разглежда, от една страна - процедурата по отмяна на дерогацията, и от друга - процедурата по фиксирането на курса, при който еврото следва да замени валутата на съответната държава членка, и съответно вземането на останалите мерки, необходими за въвеждане на еврото като единна валута в държава членка, описани съответно в параграф 2 и 3 от чл. 140 от ДФЕС. В искането за установяване на противоконституционност на Решението на Народното събрание се застъпва становището, че въвеждането на еврото е невъзможно без съгласието на заинтересованата държава членка. Нуждата от съгласие обаче се отнася единствено до процедурата по фиксирането на курса по чл. 140, параграф 3 от ДФЕС, а не до процедурата по отмяната на дерогацията по параграф 2, тъй като това съгласие вече е дадено чрез подписването на Договорите. Практиката еднозначно показва, че двете процедури водят до приемането на два отделни акта от Съвета на ЕС със съответните последици. Липсата на съгласие от страна на заинтересованата държава членка може да доведе единствено до приемане на еврото без фиксиране на курс, при който еврото да замени националната валута, както и съответните останали мерки. В тази връзка следва да се спомене, че след настъпване на момента на отмяна на дерогацията, записан в решението на Съвета на ЕС, вследствие на реализация на процедурата по параграф втори от чл. 140 от ДФЕС, еврото придобива статут на официална парична единица във въпросната държава членка. Следователно не би било възможно да се постигне желанието с произвеждането на национален референдум резултат за запазване на лева като единствена официална валута чрез липса на съгласие спрямо процедурата по чл. 140, параграф 3 от ДФЕС.

В този смисъл липсват основания да бъде споделено виждането на вносителя, според което всяка държава членка „следва сама да определи времето, когато ще се присъедини към еврозоната, след като изпълни заложените в чл. 140, т. 1 задължителни критерии и със съгласието на членовете на другите държави-членки, приели еврото за своя официална парична единица“.

Отношенията във връзка с приемането на еврото в Република България не биха могли да бъдат променяни едностранно от Република България, още по-малко това би могло да стане чрез референдум. В Решение № 1 от 2014 г. по к. д. № 22/2013 г. Конституционният съд изрично посочва, че „конституционните разпоредби, определящи правомощията на Народното събрание, не предвиждат хипотеза, при която с решение, обективизиращо

едностранно волеизявление на законодателния орган, да се възлага предприемане на действия към едностранно изменение на международни договори, ратифицирани, обнародвани и влезли в сила за България“. В чл. 84, чл. 85 и чл. 86 от Конституцията на Република България правомощията на Народното събрание и актовете, които приема, са изчерпателно изброени. Конституционната разпоредба на чл. 85, ал. 3 ясно регламентира, че 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. Ето защо, изменение на ДФЕС може да се извърши единствено посредством предвидения в самия него ред, но не и едностранно от държава членка чрез произвеждане на национален референдум.

В заключение от изложено може да се направи обоснован извод, че референдум с така поставения въпрос, който касае задължението на Република България за участие в Икономическия и паричен съюз, е бил допустим само преди ратифицирането на договора за присъединяване на България и Румъния към Европейския съюз. Следователно в разрез с Конституцията на Република България, в частност на принципа на правова държава, би било допускането на референдум с въпрос в нарушение на забраната, установена в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС. Това положение прави безпредметно разглеждането по същество на сочените от вносителя нарушения на ПОДНС във връзка със ЗПУГДВМС, доколкото същите са ирелевантни спрямо въпроса за допустимостта по чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС (по арг. на Решение № 13 на Конституционния съд от 29 май 2001 г., постановено по к. д. № 2/2001 г.).

УВАЖАЕМА ГОСПОЖО ПРЕДСЕДАТЕЛ,

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Предвид изложеното, моля на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България да постановите решение, с което да отхвърлите като неоснователно искането на 49 народните 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., прието от Народното събрание на 07.07.2023 г., обнародвано в ДВ брой 60/14.07.2023 г.

МИНИСТЪР:

/АСЕН ВАСИЛЕВ/

