

ДО Конституционния съд на Република
България

СТАНОВИЩЕ по к.д. № 13 от 2023 г.

ОТ доц. д-р Симеон Гройсман

Уважаеми конституционни съдии,

Приемайки отправената ми покана, представям на Вашето внимание настоящото становище по к.д. № 13 от 2023 г. Същото е образувано по искане на 49 народни представители за установяване на противоконституционност на *Решението 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., обн. ДВ бр. 60 от 14.07.2023 г. (наричано за краткост по-долу само „Решението“).

Настоящото становище основавам на трайно застъпването в практиката на Съда разбирания, че с оглед на принципа на правовата държава и произтичащите от него изисквания за последователност и предсказуемост на действията на държавните органи решенията на Народното събрание, включително и разглежданото, трябва да бъдат съобразени, както с Конституцията, така и със законите, доколкото и ако последните също съответстват на конституцията¹.

На комплексно основание – както от принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 КРБ), така от положението за примата на международното право (чл. 5, ал. 4 КРБ) и от пошироката конституционната концепция за мястото на България в международния ред (чл. 24 КРБ), следва основополагащата роля на принципа за спазването на договорите (*Pacta sunt servanda*) като част от българското конституционно право.

§ 1. Относно съответствието на предложения референдум с международните задължения на Република България.

Началото на настоящият анализ следва да бъде отдадено на въпроса за съответствието на предложения референдум и международноправните задължения на Република България, доколкото съображенията в последващите параграфи, ще са в значителна степен обвързани от относимите изводите. Освен това основен аргумент в полза на отхвърлянето на посоченото предложение с процесното Решение в рамките на парламентарното му обсъждане стана именно съображението за противоречие с чл. 9, ал. 4

¹ Вж. в този смисъл Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г.

от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), според чиято разпоредба референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се проведе само преди тяхната ратификация.

Съгласно чл. 5 от Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори *„България и Румъния участват в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяване като държави-членки, с дерогация“*. Държавите-членки с дерогация са онези, за които Съветът все още не е решил, че отговарят на необходимите условия за приемане на еврото (аргумент от чл. 139, пар. 1 от ДФЕС). Чл. 140 на същия договор урежда процедура за следенето на напредъка, постигнат от тези държавите-членки в изпълнението на техните задължения във връзка с постигането на икономическия и паричен съюз. Като оставям, както на уважаемите съдии така, и на поканените от тях специалисти в относимата материя подробното дефиниране на задължението за участие в паричния съюз, включващо и приемане на еврото, ще си позволя едно най-кратко обобщение:

(1) Чл. 119, пар. 2 от ДФЕС урежда, че дейността на държавите-членки включва въвеждането на единна парична единица *„при условията и съгласно процедурите, предвидени от Договорите“*, т.е. според механизма, уреден в чл. 139 и чл. 140 от ДФЕС.

(2) Прегледът на чл. 139 и чл. 140 от ДФЕС показва, че *„държави-членки с дерогация“* са тези, които все още не са приели еврото, а мониторинг се осъществява за изпълнението на поетото от тях задължение по постигането на паричния съюз.

(3) Отмяната на дерогацията не е свързана със изтичането на никакви срокове и вземането на последващи едностранни решения от държавите-членки.

От тази гледна точка решение за присъединяването към икономическия и паричния съюз, т.е. и към пространството с единна валута, е вече взето с ратифицирането на Договора за присъединяване. Това решение е издигнато и до конституционен ранг, когато с изменението на Конституцията от 2005 г. е предвидено, че *„Република България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“* (чл. 4, ал. 3 от КРБ).

В тази насока трябва още да бъде отклонен аргументът, че Република България има право – като вземе едностранно решение, да изключи възможността за приемането на европейската валута в страната, доколкото „липсва конкретен срок за приемането на еврото“ или – както се твърди, „никъде не се посочва конкретна дата“ за изпълнението на това задължение.

Сроковете са бъдещи *сигурни* събития, т.е. независими от човешка, респективно от институционална воля процеси, с чието настъпване се обвързва пораждането на определени правни последици.

Условията са бъдещи *несигурни* събития, които могат да се реализират или напротив, да не настъпят и с оглед на това да бъде предвидени съответни правни последици.

Регулирането на определени правни последици (като приемането на единната валута) в този смисъл може да бъде осъществено чрез предвиждането на условия, срокове или на комбинация от условия и срокове. По съществото си обаче предлаганото волеизявление от страна на България, което да отложи за определен допълнителен срок възможността за реализирането на въпросната правна последица, представлява привиждането на допълнително и явно липсващо условие в посочените договори, според което „държавата-членка се присъединява, ако и доколкото в последствие не реши друго“. Правилният анализ на приложимата уредба, сочи, че е налице поето задължение, което е обвързано с изпълнението на определени условия. Липсва договорен срок, както се сочи и в искането на групата народни представители, но следователно такъв не може да бъде и едностранно въвеждан. От тази гледна точка приложими за приемането на европейската валута са единствено договорените в рамките на предприсъединителния процес условия. Въвеждането на допълнителни срокове с различен характер от страна на България като държава-членка на Съюза, представлява опит за едностранно изменение на договорните условия, а доколкото такова не е възможно – нарушение на Договорите. В този смисъл провеждането на референдум с предложения въпрос противоречи на международноправните задължения на страната, влиза в конфликт със задължението ѝ за спазване на международните и договори, а така и с принципа на правовата държава. На нивото на европейското право то ще противоречи на принципа за лоялно сътрудничество, който като изисква „*държавите-членки при пълно взаимно зачитане [да] си съдействат при изпълнението на задачите, произтичащи от Договорите*“ (чл. 4, ал. 3 от ДЕС), включва

и идеята, че преформулиране на поетите задължения е възможно не едностранно, а при спазването на определени процедури на сътрудничество.

Дори да бъде произведен такъв референдум, създаденото от него предписание на вътрешното законодателство би било в противоречие с цитираните договорни разпоредби, с чл. 4, ал. 3 от КРБ, а с това и ще следва да не се прилага с оглед на правилото на чл. 5, ал. 4 от Конституцията.

§ 2. Съотношение между предложението за референдум и чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС.

С оглед на така разглеждания в контекста на международноправните задължения на страната въпрос за възможността за вземането на референдум на решение като предлаганото, следва да се разгледа и дали въобще е възможен национален референдум с подобен въпрос с оглед на разпоредбата на чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС. Според последната (за удобство разделям хипотезата на съставляващите я елементи) „национален референдум се произвежда за пряко решаване от гражданите на [а] въпроси с национално значение от [б] компетентността на Народното събрание“.

Едва ли може да има спор, че важен въпрос като разглеждания следва да се разглежда именно като такъв с национално значение (а). Следва обаче да се проведе анализ, дали е от компетентността на Народното събрание да реши, *„българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година“*. Ако в разбирането си Съдът приеме, че в хода на присъединяването си към Съюза България е поела задължение да работи за изпълняването на уговорените условия и – когато ги изпълни, да въведе европейската валута, то това задължение трябва да бъде видяно в светлината на произнасянето на Конституционния съд по Решението на Народното събрание за налагане на мораториум върху придобиването на правото на собственост върху земя на територията на Република България от страна на чужденци и чуждестранни юридически лица до 1 януари 2020 г. (ДВ, бр. 93 от 25.10.2013 г.). Същото е било обявено за противоконституционно². В мотивите си тогава Съдът е имал повод изрично да приеме, че *„конституционните разпоредби, определящи правомощията на НС, не предвиждат хипотеза, при която с решение,*

² Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС по к. д. № 22/2013 г.

обективизиращо едностранно волеизявление на законодателния орган, да се възлага предприемане на действия към едностранно изменение на международни договори“.

По настоящото дело и отново във връзка с обсъждането на един практически мораториум за изпълнението на задължения, произтичащи от международни договори, е налице липса на компетентност на Народното събрание, а поради това и противоречие между обсъжданото Предложение за произвеждане на национален референдум и чл. 9, ал. 1 от Закона. През 2014 г. Съдът сочи, че *„Народното събрание не разполага и с правомощие да стира едностранно действието на ДПРБРЕС, който е ратифициран, обнародван и влязъл в сила за България“*. Оттук по смисъла на коментираната законова разпоредба следва, че такова правомощие не може да бъде упражнявано и от политическия корпус по пътя на пряката демокрация. Дори ако разглежданото предложение за произвеждане на референдум беше формулирано във връзка с вземането на мерки за изменение на договорните задължения на страната от самото Народно събрание, подобни действия също не попадат в негова самостоятелна компетентност и не могат да бъдат предмет на референдум с оглед на правомощието на Министерския съвет да *„ръководи и осъществява външната политика на страната“* (чл. 105, ал. 1 КРБ), а следователно и да предприема действия за евентуално предоговаряне на наши задължения по дипломатически път, взаимодействайки си със Съюзните институции и с останалите държави-членки. Едно допълнително разяснение в тази насока може да се даде с оглед на съгласието на държавата-членка във връзка с курса на замяна в чл. 140, пар. 3, който вносителите дават във връзка с наличието на суверенни правомощия на самата държава в процеса на преминаване към единната валута. Такива в съответствие с посочената разпоредба наистина са налице, но съгласието на България като държава-членка в случая не е равнозначно на съгласието на нейния парламент, тоест на акт изцяло в компетентността на Народното събрание и респективно на прякото произнасяне чрез референдум.

В смисъла на всичко гореизложено произвеждането на референдум като предложения, от една страна, не би задействало годен правен механизъм за постигане на търсения по смисъла на предложението резултат, а от друга би нарушило разделението на властите между Народното събрание и Министерския съвет³.

³ В обсъжданото Решение № 1 от 28.01.2014 г. на КС Съдът изрично се е произнесъл, че *„с [приемането на сходното в международно- и европейскоправен контекст – добавката моя, С. Г.] Решение за налагане на*

§ 3. Въпроси, пораждащи се във връзка с приложението на принципа за народния суверенитет.

Разглежданото решение и прилаганата чрез него уредба на ЗПУГДВМС трябва да се постави в контекста на идеята за *юридическо* (т.е. ограничено от правила и процедури) упражняване на върховната (суверенна) власт на народа като държавотворна политическа общност. От тази гледна точка суверенитетът се упражнява чрез различни процедури с увеличаваща се степен на сложност и изискуеми мнозинства. Така се поставят прегради пред прибързано вземане на решения, които не се ползват с широк обществен консенсус като съгласие, по-обединяващо от това наменящите се политически мнозинства.

Важно е да се спомене, че **контролът върху международните задължения на страната** е възможен и чрез пряко действие на суверена посредством референдум преди ратификацията на съответния международен договор (арг. от чл. 9, ал. 4 на ЗПУГДВМС).

Формирането на парламентарно мнозинство, подкрепящо правителство с правомощията да предоговаря задълженията на страната, както и да ръководи изпълнението на политиките за паричния съюз, също е функция на суверенното решение чрез избора на народни представители.

В тази насока на размисъл Конституционният съд вече е имал повод да разгледа народния суверенитет не като върховенство на пряката демокрация, а като система от взаимодействие на ограничени власти, действащи чрез комплекс от механизми (на пряко вземане на решения и избор на вземащите решения). Властта на суверена е (само)ограничена, защото и той „стои в правото, което създава“⁴ и трябва да спазва конституцията и законите или поне – ако реши да измени конституцията, да следва процедурите ѝ за изменение. Това разсъждение ме води до аргумента, че доколкото задължението за цялостно спазване на суверенно възприетите (чрез ратифицирането на ДПРБРЕС) европейски политики е конституционно гарантирано с принципа на чл. 4, ал. 3, следва да се постави въпросът, дали идея за суспендиране на определени задължения също

мораториум Народното събрание отнема на Министерския съвет оперативната самостоятелност да извърши самостоятелен преглед и оценка на изпълнението на Договора за присъединяване на Република България към ЕС, включително и в частта относно договорените преходни мерки, и на тази основа да предложи на законодателния орган съответните мерки, свързани с неговото изпълнение или необходимост от изменение.“

⁴ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г.

не влиза в конфликт с въпросната конституционна разпоредба. Както принципната възможност за оттегляне от Съюза (изискваща и изменение на чл. 4, ал. 3), така и евентуалното предоставяне на Съюза на нови правомощия са обвързани с изисквания за основополагащ консенсус и по-високи мнозинства (арг. от чл. 154-155 КРБ, респективно от чл. 85 – ал. 1, т. 9 във вр. с ал. 2). Според мен, ако съобразим тази уредба, може да се разсъждава, дали нормативните промени, разширяващи, прекратяващи или модифициращи членството ни в Европейския съюз, не трябва по принцип да се разглеждат като част от учредената учредителна власт на Народното събрание, която – с цел гарантиране на нужното експертно обсъждане и на по-голяма представителност чрез завишени мнозинства, е конституционно поверена на суверена чрез властта му да избира народни представители, а не по пътя на прякото допитване. За това си разбиране изхождам от гледището, че ако конституцията урежда изрично процедурата си за изменение (в съответствие с принципа на правовата държава власт се възлага на точно определен субект – Народното, респективно Великото народно събрание), нейните разпоредби са изключили възможността за референдуми в конституционната материя (по същество противоконституционно превъзлагане на тези правомощия пряко на политическия корпус). Действащата редакция на ЗПУГДВМС се намира в напрежение с тези положения, без, разбира се, типа на настоящото сезиране да предполага обвързващо произнасяне по този проблем.

§ 4. Оценка на някои възможни пороци на разглежданото Решение.

4.1. За характеристиката на обвързаната компетентност при приемането на Решението.

Решенията, с които Народното събрание се произнася върху отправяните до него предложения за произвеждане на национален референдум имат юридическо основание в чл. 84, т. 5 от КРБ и са били дефинирани от Конституционния съд като „*акт на своеобразен предварителен контрол, [който] следва да осигурява гаранция, че гражданите ще вземат такова решение, което да може да бъде изпълнено от Народното събрание*⁵“. Когато осъществява този контрол Народното събрание действа при условията на обвързана компетентност – „*приема решение за произвеждане на национален референдум*“, ако то

⁵ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г.

съответства на изискванията на приложимия закон, но и на Конституцията с оглед нейната роля на върховен закон с непосредствено обвързващо и държавните органи действие (чл. 5, ал. 2 от КРБ).

Осъществявайки цялостна проверка за съответствие между разглежданото предложение, Конституцията и законите, парламентът трябва да прецени, дали субектът на инициативата е изпълнил относимите към нея изисквания⁶ и ако това не е сторено – да я отклони. Вносителите на разглежданото искане изхождат от идеята за съществуването на две самостоятелни процедури, Една, ако вносител на предложението е инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права. Втора, винаги обвързваща Народното събрание с предложението си въз основа на подписка, съдържаща не по-малко от 400 000 подписа. Твърди се, че парламентът е нямал право да се произнася „на практика преюдициално относно... [противоречие] по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от закона“. Чл. 10, ал. 2 обаче дава предписание в обратен смисъл, а не е валиден аргументът в искането, че така Народното събрание „се произнася по въпроси от изключителната компетентност на Конституционния съд“ (стр. 8 от искането). Тази компетентност е уредена в чл.149, ал. 1 на КРБ и не може да се разширява или редуцира чрез закон. Вземането на решение в съответствие със закона и конституцията е задължение на самото Народно събрание и едва след неговото изпълнение е налице акт, подлежащ на контрол от Съда. Вменяването на някакво абстрактно задължение за „автоматично вземане на решение“ според предложеното без базов контрол за конституционно- и законосъобразност всъщност привиква парламент, обвързан от подписалите определена подписка (една отделно взета и не мнозинствена част от политическия корпус), но не и от Конституцията като акт на учредителната власт и закона като реализиращ я акт-проекция на обществените мнозинства. Идеята за подобно на практика „извънправно“ решение, което да обуслови обвързващо произнасяне на суверена с ключово въздействие върху действащото право, няма как да бъде съобразена с идеята за правова държава. Напротив, решението по чл. 13, ал. 8 от ЗПУГДВМС е решение относно допустимостта на предложението, своеобразно охранително за конституционния ред производство, в което се дебатира не по политическата съобразност на референдума, а по отношение на правосъобразността на

⁶ Вж. този смисъл пак там.

неговото провеждане. Парламентът, ако се обърнем към изказа на процесуалната ни теория, *stricto sensu* не *решава* за провеждането на референдума, а го *допуска*, ако са налице условията за това. Респективно решението по чл. 10, ал. 2 като акт не по политическа целесъобразност, а по допустимост, следва да направи проверка в тази насока.

4.2. За процедурните аргументите относно невалидността на Решението.

В определението си за допускане по настоящото дело Съдът е задължил Народното събрание да представи документацията относно приемането на коментираното решение. Същата не ми е достъпна и не мога да съдя относно всички аргументи за процедурни нарушения, привлечени от вносителите на искането. За мен обаче представлява особен интерес въпросът за валидността на контролираното решение, който стои в определена връзка със споровете относно неговата мотивираност.

Чл. 13, ал. 7 от приложимия ЗПУГДВМС изисква решението за отхвърляне на предложение за провеждане на референдум да се мотивира. Народното събрание е длъжно да спази това законово изискване, за да не наруши принципа на правовата държава, обвързващ го с приеманото от самото него законодателство. Изискването за изрично и ясно мотивиране е част от основите на публичното право с оглед задължителното обосноваване на властническите актове, гарантиращо възможност първо за разбиране на тяхното основание, а след това и за обжалването им с оглед на същото. Ако разглежданото решение е немотивирано, въпреки че в полза на едно отхвърлящо решение са налице редица аргументи, такъв акт ще трябва да бъде отменен от Съда.

Обнародваното решение сочи като свое основание поредица от процедурни норми: *„чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България и чл. 13, ал. 8 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление“*, а за обосновката си по същество се позовава бланкетно на *„доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него“*. Едно подобно позоваване следва да е достатъчно с оглед обосноваването на акт на колективен орган, но се поставя въпроса, защо **прочетеният в пленарна зала проект на решение съдържа по-различна обосновка**, а именно сочи за свое основание *„чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България, чл. 9, ал. 4, чл. 10, ал. 2 във връзка с чл. 13, ал. 7 от Закона за пряко участие на*

гражданите в държавната власт и местното самоуправление“⁷, като позоваването по същество е отново на „изразените мнения и становища в Доклад на Комисията по правни въпроси“. Поставят се два въпроса:

(1) Придоби обществено внимание казуса при гласуването на решението, анонсирано от председателстващия като гласуване на „предложението“ на организаторите на референдума“. С оглед парламентарните дискусии и смисъла на решението „срещу“ предложението за референдум, считам, че подобен процедурен детайл ще е несъществено нарушение, заради ясно личащата воля на гласувалите.

(2) Доколкото обаче – в духа на всичко гореизложено, правилната мотивировка на отхвърлящото решение е именно позоваването на чл. 9, ал. 4, остава въпросът, защо този най-важен елемент е „пропуснат“ в обнародваното решение и дали това ведно с всички други разлики въобще не е равнозначно на обнародването на различен текст.

Вносителите на искането твърдят *незаконосъобразност* на взетото решение с оглед редакции на текста, които са последвали гласуването в пленарна зала. По-скоро – с оглед изследването, което Конституционният съд ще проведе върху цялата документация, поискана от Народното събрание, следва да се постави въпросът, дали в ДВ бр. 60 от 14.07.2023 г. не е обнародвано *различно* решение. Би могло да се разсъждава върху това, доколко е налице съществена разлика между гласуван, удостоверен при условията на чл. 8, ал. 1, т. 2 от ПОДНС и обнародван текст. Според мен обаче не би трябвало да се позволява аргумент, според който – съзнателно ще утрирам, „е гласувано едно, а е обнародвано *почти* същото“ или „при всички текстуални разлики, по-важна е (безспорно) съпадащата воля“. За подобен, съзнавам, „по-крут“ подход има поне две причини:

(1) Не следва да се създава прецедент за следпарламентарно редактиране на приети актове по аргумент за някакъв „чисто технически“ характер на промените.

⁷ Тук и по-долу изводите си за разискванията на пленарното заседание от 7 юли основавам на публикуваната стенограма: <https://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/55/ID/10786>. Прочетеното правилно възпроизвежда проекта, формулиран в относимия Доклад на правната комисия с Вх. № 49-353-03-24/07.07.2023 г., достъпно тук: <https://parliament.bg/bills/49/49-353-03-24.pdf>, т.е. не може да става дума за някакво разминаване между предложен, прочетен и стенографиран текст.

(2) Освен това, разликата между двата текста касае основен мотив за правилното по идея отхвърляне на предложението за референдум – позоваването на чл. 9, ал. 4, чиято разпоредба е същинската правна причина за отхвърлянето. Тази причина, разбира се, може да се извлече от позоваването на доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него, налично и в обнародвания акт. Все пак обаче е вероятно да става дума за практика за негласувани формулировки, сведени в обнародвания вариант до изцяло процесуална обосновка на произнасянето, без посочването на същинския аргумент за него.

Според мен, ако изследването на Конституционния съд наистина потвърди разминаване между гласувания и обнародвания текст, ще бъде налице хипотеза на необнародвано решение на Народното събрание, което тепърва трябва да бъде публикувано, за да влезе в сила. От тази гледна точка настоящото дело би останало без голям предмет за произнасяне. В тази насока следва да се спомене още, че порок като последващата редакция на гласуван от Събранието текст, от една страна в крайна сметка размива принципа на народния суверенитет, чиято проекция са парламентарните правомощия, а от друга не може да бъде отстранен по пътя на поправката на грешки в обнародваните актове, регулирана в чл. 10, ал. 5 от Закона за държавния вестник и (по аналогия, доколкото разглеждаме ненормативен акт) в чл. 42 и сл. от Закона за нормативните актове. Това е така, защото посочената уредба се отнася за отстраняване на несъответствия между обнародвания текст и изпратения за обнародване препис. Тук под съмнение се поставя самото съответствие между удостоверение от председателя на Народното събрание и гласуването от неговите членове, освен ако не се сметне, че става дума за парадоксална по интензитета си „фактическа грешка“ в обнародван акт, чиято поправка следва да се разпореди от председателя на Народното събрание (чл. 70, ал. 3 от ПОДНС).

§ 5. Заключение съображение.

С оглед на изложеното ми се струва важно да добавя и едно съображение от по-широкия нормативен и социален контекст на разглежданото решение, а и на касаемото от него предложение за произвеждане на референдум. Мисля, че предстоящото решение на Конституционни съд по процесния спор ще е сред особено важните решения в контекста на социалната комуникация между институциите и общество.

Що се отнася до отношенията на България и Европейския съюз, Вашият акт ще носи послание към обществото относно европейските договори, единството на правата и задълженията в тях, т.е. от практическа страна, относно комплексното възприемане, както на ползите, така и на евентуалните негативи от членството в Съюза.

На следващо място, Вашето послание неминуемо ще засегне темата за народния суверенитет като механизъм, функциониращ чрез система от форми, както на пряката, така и на непряката демокрация. В тази насока по-рано, Съдът вече е „акцентирал“ пред обществените рискове *„народът да бъде подвеждан да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултатът от националния референдум няма да произведе целените правни последици“*⁸.

28.08.2023 г.

Simeon

Groysman

Digitally signed
by Simeon
Groysman

Date: 2023.08.28

С уважение: 10:15:04 +03'00'

доц. д-р Симеон Гройсман

⁸ Решение № 9 от 28.07.2016 г. на КС по к. д. № 8/2016 г.