

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

ПРАВНО МНЕНИЕ

по к.д № 13 от 2023 год.

Уважаема госпожо председател,

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

С определение на Конституционния съд от 24 юли 2023 год. съм поканен да представя правно мнение по образуваното конституционно дело 13/2023 год. То се основава на искане на група народни представители от 49-то Народно събрание с предмет установяване на противоконституционност на приетото от парламента решение на 7 юли 2023 год. и обнародвано в ДВ, бр.60 от 14 юли 2023 год. С това решение Народното събрание отказва провеждането на национален референдум с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствената официална валута в България до 2043 год.“

При формулиране на своето решение по чл.84, т.5 от Конституцията на Република България Народното събрание следва да прецени дали въпросите, по които се предлага провеждането на национален референдум са въпроси с национално значение от компетентността на парламента, дали не засягат конституционни и законови ограничения за предмета на референдума и налице ли са всички законови изисквания по процедурата за регистрация на инициативен комитет и събирането на необходимия брой подписи на български граждани с избирателно право.

Народното събрание може или съответно е длъжно да вземе решение за провеждане на национален референдум, когато прецени че:

- - предложените въпроси да са от компетентността на Народното събрание;
- - предложените въпроси да не попадат в обхвата на ограниченията, произтичащи от Конституцията и Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление;
- - да е спазената законовата процедура предвидена в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление (ЗПУГДВМС).

Въпросите, предмет на национален референдум, могат да бъдат само такива , чието решаване е от компетентността на парламента. Конституционният съд приема в Решение № 9/2018 год., че решението, взето на национален референдум не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание и произвежда непосредствено действие. Така чрез провеждането на референдума, българските граждани заместват законодателния орган в упражняване на правомощията му. Парламентът може да приема акт като последица от референдума, ако това е необходимо, за изпълнение на приетото решение. В този ред на мисли законодателният орган е длъжен и да не предприема действия, в кръга на своите правомощия, които биха влезли в противоречие с решението на референдума.

Основен аргумент в посока на отхвърлянето на предложението за провеждане на референдум за отлагане въвеждането на еврото е претендираното от парламентарното мнозинство противоречие на въпроса с чл.9, ал.4 от ЗПУГДВМС. Според тази разпоредба референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се провежда само преди тяхната ратификация. Няма съмнение обаче, относно допустимостта на референдум за денонсиране на

международен договор или за внасяне на промени (изменения и допълнения) във функциониращи международни договори, стига тези действия да са съобразени с нормите на самите международни договори, както и с принципите на международното право. Когато международния договор позволява това, възможен е и референдум за начина, по който държавата ни изпълнява своите задължения и упражнява правата си, без да се засягат интересите на другите страни по договора. Разбира се, в никакъв случай не би бил конституционно допустим референдум, чийто въпрос задължава органите на държавата да нарушават , да осуетяват или едностранно да променят поети вече задължения по действащ международен договор.

В конкретната ситуация е налице инициатива за провеждане на референдум, подкрепена с подписите на над 400 000 избиратели, като се иска произнасяне по въпроса – „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствената официална валута в България да 2023 година“. Парламентът съгласно изискванията на ЗПУГДВМС е длъжен да вземе решение за провеждане на национален референдум при условие, че прецени отсъствие на каквито и да са конституционни и законови ограничения относно въпроса на предлагания референдум.

Участието на България икономическия и паричен съюз и като част от това въвеждането на единната парична единица на Европейския съюз е поето като задължение от страната ни по силата на договора за членство. Без участието на Народното събрание в този процес не би могло да се постигне това участие. Това, че някои от мерките , необходими за въвеждането на еврото на национално ниво следва да се предприемат от различни държавни органи(Министерски съвет, Българска народна банка и др.) по никакъв начин не изключва решаващата роля на Народното събрание като орган на законодателната власт в процеса на присъединяване към еврозоната. Този процес би бил немислим без

гласуването на редица закони осигуряващи неговата правна рамка. Очевидно е за всички, че без изменения в Закона за БНБ възприемане на Еврото е невъзможно, въпреки положените усилия на останалите държавни органи. Без съмнение предлагания референдум влиза в сферата на компетентността на Народното събрание и при положителен резултат от допитването ще обвърже парламента да действа по определен начин при упражняване на правомощията си.

Договорът за присъединяване на България и Румъния към ЕС е действащ международен договор, ратифициран и влязъл в сила за Република България. България е страна и по Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Съгласно присъединителния договор България участва в Икономическия и паричен съюз от датата на присъединяването като държава – членка с дерогация (отсрочка за изпълнението и въвеждането на определени елементи от първичното право на ЕС, какъвто е въпросът с въвеждането на единната парична единица). Съгласно чл.119, ал.2 от ДФЕС държавите, включително и тези, които са договорили дерогации, имат задължение да полагат усилия и да провеждат необходимото политика с оглед адаптиране и въвеждане на елементите на дерогациите за изпълнение целите на ЕС, съдържащи се в чл. 3 от ДЕС. Без съмнение въвеждането еврото е задължително. Това се основава на преценката и изразената политическа воля на страните към момента на присъединяване към ЕС и ратифициране на съответните присъединителни договори. Дейността, която държавите са длъжни да осъществяват за изпълнение на целите на ЕС, посочени в чл.3 от ДЕС, освен координирана икономическа политика, включва единна парична единица (евро), както и създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс. Въпросът дали да бъде възприето еврото е решен положително и по това не би могло да се води спор. Друг е въпросът кога да бъде въведено еврото. Отхвърленото от

Народното събрание предложение за национален референдум от инициативен комитет и подкрепено с подписка от избиратели не цели едностранна ревизия на международен договор, влязъл в сила за България. Това предложение е насочено към определяне на конкретен момент за влизане в еврозоната, който би бил най-подходящ с оглед интересите на българските граждани, преценявани на базата на различни икономически, социални, политически, международни и други критерии. Задължението да се провежда политика, която в крайна сметка води до въвеждане на еврото не подлежи на отмяна или предефиниране. Предложението за провеждане на референдум засяга само интензитета и скоростта на тази политика без да подменя нейното съдържание.

Очевидно е, че няма конкретна дата за въвеждане на еврото в България. В присъединителния договор и в учредителните актове на ЕС няма предвиден конкретен срок, което не означава, че всяка държава сама може да определи кога да въведе общата парична единица, или обратното – да ѝ бъде наложено отвън да го стори. Въвеждането на еврото е обусловено от изпълнението на определени критерии. За тяхното достигане конкретната държава трябва да провежда целенасочена икономическа политика, но последната няма как да не кореспондира на възможностите и националните ѝ интереси. Критериите за присъединяване на държави към единната парична единица на ЕС са определени в чл.140, пар.1 от ДФЕС и са конкретизирани в Протокол 13 към Договора от Лисабон относно критериите за конвергенция. В учредителните договори е предвидено изрична процедура и компетентни органи във връзка с преценката за постигане на критериите за въвеждане на еврото. Без съмнение тази преценка не е предоставена на държавата – членка. В процеса на конвергенцията на всеки две години се прави оценка от Европейската комисия (ЕК) и Европейската централна банка (ЕЦБ), които докладват на Съвета за констатирания напредък. След Становище на

Европейския парламент и след обсъждане в Европейския съвет, Съветът по предложение на ЕК, решава дали държавата с дерогация изпълнява условията, произтичащи от критериите за присъединяване и отменя дерогацията, ако са покрити изискваните параметри. Съветът действа по препоръка на квалифицирано мнозинство от гласовете на държавите членки, които са приели за парична единица еврото. Отмяната на дерогацията следва да се осъществи в шестмесечен срок от получаването на предложението на ЕК. Отпадането на дерогацията отваря пътя Съвета след единодушно решение на държавите в еврозоната да финализират процеса. Заинтересованата държава, по предложение на ЕК и ЕЦБ, фиксира неотменимо курса, при който еврото заменя националната парична единица, като се вземат и всички останали мерки за въвеждане на еврото.

Описаната процедура определя приемането на еврото не като еднократен бърз акт, а като сложен процес на постигане на определени показатели в условията на взаимно сътрудничество и диалог между държавата с дерогация и различни органи на ЕС. При това постигането на критериите по чл.140, § 1 от ДФЕС не довежда автоматично до влизане в еврозоната, т.е. ние не сме изправени пред юридическо събитие. Следователно без да има съмнение по отношение на крайната цел – приемане на еврото, което е задължително по силата на договора за членство в ЕС, то присъединителния процес може да протича по-бързо или по-бавно в зависимост от обективни икономически, политически и социални фактори и условия. Не може да не се държи сметка и за конкретните интереси на отделните страни в този процес. Нормално е да се предположи, че за никого не е от полза приемане на държава в еврозоната, ако това ще доведе до икономически, социални и политически проблеми не само за държавата, но и за съюза. Членството в еврозоната би следвало да се осъществи не като едностранно решение от страна на европейските

институции и страните, използващи еврото, а като взаимен процес на постигане на конвергенция и зачитане на национални и общностни интереси.

Договорът на България и Румъния за присъединяване към Европейския съюз не определя точна дата или срок, в рамките на който България да встъпи във валутния съюз. Когато критериите за присъединяване обективно са постигнати, държавата ни следва да приеме еврото. Но това не зависи само от нейната воля и усилия. В същото време, макар и да води целенасочена политика по приемане на еврото, тя е в състояние да води процеса чрез целенасочени усилия отговарящи на нейните интереси, включително като определя темпа и времето на включване в еврозоната.

Липсата на изрично определен срок за въвеждане на еврото разбира се не означава, че изпълнението на поетото задължение от страна с дерогация може безкрайно и необосновано да се проточи във времето. Безспорно тук би могло да се приложи правилото на разумния срок, но този срок не може да зависи единствено от усилията на държавата - членка. Единствено, когато критериите за присъединяване бъдат постигнати държавата може да стане част от системата на единната парична единица. Точният момент на присъединяване не зависи само от развитието на икономическите процеси в самата държава , но и от тези, които протичат в еврозоната и от функционирането на вътрешния пазар в ЕС. Учредителните договори предвиждат определен ред и компетентни органи във връзка с преценката на момента на влизане в еврозоната. Тази преценка не е предоставена на държавата – членка, но без съмнение тя може да влияе на скоростта на процеса, следвайки целенасочената си политика по удовлетворяване на критериите за възприемане на единната валута.

От особено значение в контекста на разглеждането на конституционното дело е да не бъде изкривявано разбирането за съдържанието на принципа на лоялно сътрудничество по чл.4, ал.3 от ДЕС. По силата на този принцип ЕС и държавите – членки при пълно взаимно зачитане си съдействат при изпълнението на задачите произтичащи от договорите. На първо място става въпрос за взаимно зачитане на интересите на двете страни, а не за диктат на едната по отношение на другата. Изискват се съгласувани двустранни, а не единствено едностранни усилия от страна на държавата членка. Налице е сътрудничество само когато се полагат едновременно целенасочени и съгласувани действия за постигане на общ отговорящ на интересите и на двете страни резултат. В същото време в действията на институциите на ЕС са налице редица примери за размиване съдържанието на принципа на лоялно сътрудничество. Република Хърватска бе приета в еврозоната макар и да не покриваше всички критерии за членство във валутния съюз. В същото време България и Румъния покриват всички критерии за приобщаването си в шенгенското пространство, но тяхното включване се отлага съобразно политическата преценка и интереси на отделни европейски държави. Идеята за лоялно сътрудничество очевидно понякога отстъпва пред разбирането на политическа и икономическа целесъобразност в действията на институциите на ЕС и отделни държави. Интеграционната практика недвусмислено показва, че не следва да се надценява значението на принципа на лоялното сътрудничество особено в случаите, когато определени действия на страни – членки предопределят икономическото ни развитие за десетилетия напред. В този смисъл съдържащият се в чл.4, ал.3 от ДЕС принцип на лоялно сътрудничество по никакъв начин не може да възпрепятства провеждане на референдум за поставяне на времеви рамки на усилията на българския парламент в посока на постигане на критериите за членство в еврозоната. Този извод се

потвърждава и от правилото, според което окончателното решение за присъединяването на дадена държава към общата европейска валута, не се взема от заинтересованата държава, а от Съвета на ЕС по предложение на Европейската комисия. Датата на въвеждане на еврото е датата, посочена в решението на Съвета на ЕС за приемането в еврозоната.

Напълно необосновано и произволно е твърдението, че приемането на решение от парламента за провеждане на референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствената официална валута в България до 2043 година“ влиза в противоречие с чл.5, ал.4 от Конституцията. Такова решение би се основавало на нормите на ЗПУГДВМС, чиито текстове не противоречат на първичното право на ЕС. Досега Конституционният съд не е разглеждал искане за установяване на подобно противоречие. Изобщо провеждането на референдум по посочения въпрос не може да бъде разглеждано като действие, пречатващо изпълнението на задължения, произтичащи от договора за присъединяване на България към ЕС и учредителните договори. Още по-малко може да става дума за едностранен отказ или изменение на международно поети задължения от държавата ни.

Конституционно недопустимо е да се извеждат пречки за провеждане на предлагания референдум на основата на разбиране за някакво предимство на правото на ЕС по отношение на националните правни системи на страните – членки. Твърди се, че след влизане в сила на договора за присъединяване на България към ЕС, страната ни става част от правния ред на европейската интегрирана система. По силата на това правото на ЕС следва да се прилага в държавите – членки съобразно особените принципи и произтичащите от тях правила относно неговото действие, изведени в практиката на Съда на ЕС. Съдът е посочвал, че за разлика от обикновените международни договори учредителните договори на ЕС са създали нов правен ред, който има свои собствени институции и

в чиято полза членуващите в него държави са ограничени във все по-широки области своите суверенни права.¹ По мнението на съда правото на ЕС се характеризира с това, че произтича от автономен източник, представляван от учредителните договори, с предимство по отношение на правните системи на държавите – членки, както и с директния ефект на поредица от разпоредби, приложими по отношение на техните граждани и самите тях. Съдебният активизъм, развиващ се последователно в практиката на Съда на ЕС, действа моделиращо върху съдържанието на нормите от правната система на Съюза и стигна дотам, че с негово решение се постанови неприлагане решение на конституционната юрисдикция на страна – членка – Румъния.² В тази връзка конституционните юрисдикции на страните – членки започват да придобиват нова функция – на „защитник“ на върховенството на националните конституции в съответните правни системи от произволните до голяма степен действия на Съда на ЕС, който със своята практика прокарва все по-осезаемо тенденция за обосноваване на примата на правото на ЕС спрямо установения конституционен ред в отделните държави. Според редица решения на конституционния съд на Испания нормите на националната конституция играят ролята на параметър за валидност на общностното право. Нормите на последното не могат да имат предимство пред всяка норма от вътрешния правен ред, което предполага преценка за съвместимост от Конституционния съд и зачитане на върховенството на Испанската конституция.³ В същата посока се развива практиката на Конституционния съд на Германия, която обосновавайки немската конституционна идентичност я прилага като критерий за

¹ Решение от 15 юли 1964, *Costa/E.N.E.L*, 6/64, ECLI:EU:C:1964:66

² Решение от 24 юли 2023, ECJ, C – 107/23 (PPU)

³ Решение на КС на Испания №12004

приложимост на нормите на правото на ЕС.⁴ Струва си да се разсъждава по въпроса кои принципи от правото на ЕС могат да се противопоставят на принципа на народния суверенитет, закрепен в чл.1, ал.2 и ал.3 от Конституцията на Република България в контекста на непосредственото осъществяване на държавната власт.⁵ Конституционният съд на Република България следва да се произнесе по оспореното решение на Народното събрание с оглед съотнасянето му с принципа на народния суверенитет като се абстрахира от своите „страхове“ пред обществените рискове „народът да бъде подведен да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултата от националния референдум няма да произведе целените правни последици“.⁶

Групата народни представители, които оспорват конституционосъобразността на приетото от Народното събрание решение на 7 юли 2023 год. (Обн. ДВ бр.60 от 14.07.2023 г.) обосновават наличието на сериозни нарушения на процедурните правила за произнасяне на парламента, съдържащи се в ЗПУГДВМС и Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС). Тези нарушения, според вносителите, са в противоречие с конституционно установения принцип на правовата държава. Прегледът на действията на парламента буди сериозни съмнения за неспазване на изискванията на закона за валидно произнасяне по допустимостта на референдума. В същото време са допуснати съществени процедурни нарушения, които опорочават формирането на волята на народните представители и формулирането на текста на обнародваното решение.

Посочването на правните основания в решението не означава, че парламентът е мотивирал оспорваното решение. Чл.13, ал.7 от

⁴ Решение 123, 267 (Lissabon/Лисабон); Решение 135,317 (Ultra vires-Kontrolle OMT/Контрол за спазване на компетентност OMT); Решение 142,123 (OMT-Beschluss); Решение 125,260 (Vorratsdatenspeicherung I)

⁵ Преди време друг европейски народ се произнася на референдум и Великобритания напуска ЕС като никоя европейска институция и никоя държава – членка не обяви това за недемократично.

⁶ Решение №9/28.07.2016 г. на КС

ЗПУГДВМС изисква решението за отхвърляне на предложението за провеждане на референдум да се мотивира. Мотивирането на актовете на Народното събрание не се прави при обсъжданията в неговите комисии и в пленарна зала. В парламентарните прения се формулират разнопосочни аргументи, които понякога са диаметрално противоположни и взаимно изключващи се. Мотивите се определят от мнението на мнозинството, което приема окончателното решение. Това мнение се изгражда на основата на проведените дебати и чутиите различни съображения и аргументи. Мотивите в случая трябва изрично да посочват кое от изброените в ЗПУГДСМС препятстващи условия е налице, за да не позволи на парламента да вземе решение за провеждане на национален референдум.

Оспорваното решение противоречи на Конституцията доколкото поради нарушение на процедурните правила на ПОДНС е налице разминаване на текста на проекта за решение, който е обсъден, гласуван, предложен на вниманието на пленарния състав и прочетен от председателя на комисията по правни въпроси и прочетения от председателстващия заседанието на парламента и гласуван от народните представители окончателен текст. Без значение на какво се дължи това разминаване на грешка, на небрежност или на некомпетентност. Налице е неяснота какво е било съдържанието на формираната воля на Народното събрание. На народните представители е раздаден предварително текста на проекта за решение, този текст е прочетен в зала от председателя на комисията по правни въпроси и този текст следва да бъде дебатиран в пленарно заседание. Няма направени предложения за промени във внесенния проект за решение. Вместо това народните представители обсъждат и в крайна сметка гласуват по предложения от инициативния комитет въпрос за референдум. Така парламента не гласува „за“ или „против“ внесенния от постоянната комисия проект за решение, а гласува текст, предложен от

председателстващия заседанието, който се различава от текста на проекта. Накрая се оказва, че в Държавен вестник е публикуван трети текст, който се разминава с първоначално предложението от комисията и от този, гласуван в края на пленарните дебати на 7 юли 2023 год. Очевидно тук не става въпрос за явна фактическа грешка, а за неясна законодателна воля, която не е относима към предложението за решение, а се формира в хода на дебатите по отношение на друг предмет. В този случай не би могло да се приеме, че е възможно поправка на явна фактическа грешка в гласуването, при все още необнародваното решение на Народното събрание, само чрез текстова редакция. Налага се да бъде гласувано в пленарна зала ново решение на парламента, доколкото към момента не е ясна формираната воля, която следва да съответства на обнародвания в ДВ, бр.60 от 14 юли 2023 год. текст. Създалото се положение може да се резюмира накратко по следния начин: в Народното събрание е внесен проект за решение с определен текст, гласуван е друг, различен от първоначалния, а в Държавен вестник е публикуван трети.

Ситуацията наподобява известния случай от 2010 год. В Държавен вестник бр.22 от 10.03.2010 год., е публикуван текста на Закона за изменение и допълнение на Закона за контрол върху наркотичните вещества и прекурсорите, който в § 90, т.6 дава детайлно определение на понятието „непряка реклама“ на наркотични вещества. В следващия брой ДВ 23 от 23.03.2010 год. е направена „поправка“, която значително ерозира забраната за пряка реклама. Тази „поправка“ няма основание, доколкото в първоначално обнародвания текст коректно е отразена волята на законодателя в точно съответствие с гласуването на народните представители. След публичния скандал Народното събрание гласува нов Закон за изменение и допълнение, който възстановява първоначалния текст – определението за „непряка реклама“, който действително отговаря на волята на парламента – ДВ бр.29 от 16.04.2010 год. В описания случай

би могло да се търси някакъв конкретен умисъл при обнародване поправката в държавния официоз. Положението с оспорваното решение в настоящото производство пред Конституционния съд по-скоро говори за неволно объркване, в резултат на което в ДВ е обнародвано решение с текст различен от гласувания в пленарна зала и разминаващ се от проекта внесен в Комисията по правни въпроси.

Прочетеният в пленарна зала проект за решение на 7 юли 2023 год. съдържа позоваване по същество на изразените мнения и становища в доклада на Комисията по правни въпроси. В края на процедурата по решението председателстващия заседанието представя за гласуване предложението на инициаторите на референдума. Този детайл е съществен от гледна точка на формиране на волята на народните представители. При обнародване на решението в Държавен вестник е пропуснато позоваването на чл.9, ал.4 от ЗПУГДВМС, което поставя въпроса какво точно е гласувано от парламента. Получава се недопустима разлика между гласуван, удостоверен по чл.8, ал.1, т.2 от ПОДНС и обнародван текст.

От посоченото по-горе следва да се заключи, че последваща редакция на гласуван от народните представители текст е недопустима от гледна точка на принципа на правовата държава. Налице е съществен порок и този порок не може да бъде отстранен по процедура за поправка на грешки в обнародвани актове, защото е налице несъответствие между удостовереното от председателя на Народното събрание и гласуваното от народните представители.

Предвид изложените съображения, считам, че искането на народните представители за установяване противоконституционност на решението на Народното събрание за отказ на провеждане на национален референдум по въпрос – „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година“, прието на 7 юли 2023 год. е основателно и Конституционният съд следва да обяви противоречието на

посоченото решение с принципа на правовата държава (чл.4, ал.1 от Конституцията)

С уважение:

проф. д-р Пламен Киров