



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

РЕШЕНИЕ №3

София, 08 февруари 2024 г.

Конституционният съд в състав:

Председател: Павлина Панова

Членове: Мариана Карагьозова-Финкова	Красимир Влахов
Константин Пенчев	Янаки Стоилов
Филип Димитров	Соня Янкулова
Таня Райковска	Борислав Белазелков
Надежда Желепова	Десислава Атанасова
Атанас Семов	

при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 08.02.2024 г. конституционно дело №13/2023 г., докладвано от съдия Соня Янкулова.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България във фазата за решаване на делото по същество.

Конституционното дело е образувано на 14.07.2023 г. 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., с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 07.07.2023 г. (обн. ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.; Решението от 07.07.2023 г.).

Искането за установяване на противоконституционност на Решението от 07.07.2023 г. вносителят мотивира с твърдения за липса на компетентност

на Народното събрание да приеме оспореното решение, за подмяна на волята на народните представители, както и за нарушения на процедурата по приемане на решението. Въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, вносителят счита за съответен на изискванията на Конституцията, на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление и на правото на Европейския съюз. Исква Конституционният съд да установи самостоятелно съответствие на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията.

Конституционният съд с определение от 24.07.2023 г. е допуснал искането за разглеждане по същество и е изискал от Народното събрание заверени копия на документите, установяващи извършените от парламента действия и приети решения, релевантни за предмета на делото. С определение от 19.09.2023 г. представените от Народното събрание документи са приети от Съда.

В отговор на предоставената им възможност писмени становища и правни мнения са представили: Министерският съвет, министърът на правосъдието, министърът на финансите, Висшият адвокатски съвет, Българската народна банка, Сдружение „Българска асоциация за европейско право“, проф. д-р Пламен Киров, доц. д-р Борислав Цеков, доц. д-р Симеон Гройсман, доц. д-р Станислав Костов, доц. д-р Христо Христов и доц. д-р Юлия Захариева.

Заинтересуваните институции считат искането за неоснователно и аргументират становището си с противоречието на въпроса, съдържащ се в предложението за национален референдум, с чл. 1, ал. 3, чл. 4, ал. 1 и 3, чл. 5, ал. 4 и чл. 85, ал. 3 от Конституцията, както и с чл. 9, ал. 1 и 4 и чл. 10, ал. 2 и 4 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС/Закон за пряко участие). Министерският съвет акцентира на поетия от държавата ангажимент за участие в икономическия и паричен съюз с Договора между Кралство Белгия,

Чешката република, Кралство Дания, Федерална република Германия, Република Естония, Република Гърция, Кралство Испания, Френската република, 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 (обн. ДВ, бр. 103 от 2006 г., попр. ДВ, бр. 97 от 2007 г.; Договор за присъединяване), с Протокола относно условията и договореностите за приемането на Република България и Румъния в Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 103 от 2006 г., Протокол относно условията и договореностите), с Акта относно условията за присъединяване на Република България и Румъния и промените в Учредителните договори на Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 104 от 2006 г., Акт относно условията за присъединяване) и със Заключителния акт по присъединяването на Република България и Румъния към Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 104 от 2006 г., Заключителен акт). Министърът на финансите подчертава същността на критериите за конвергенция, установени в член 140, §1 от Договора за функционирането на Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 101 от 2009 г.; ДФЕС), която същност предполага невъзможност за определяне на конкретна дата за приемане в паричния съюз на държава членка с дерогация, каквато е България. Българската народна банка обръща специално внимание на еволютивното развитие на европейската интеграция и в частност на развитието на икономическия и паричен съюз и на обвързаността на българската парична единица с паричната единица на Европейския съюз – еврото. Министърът на правосъдието и Висшият адвокатски съвет изрично сочат, че изпълнението на конвергентните критерии би било невъзможно без

провеждането на целенасочена политика, а и „в пълно несъответствие със задълженията на социалната и демократична държава“. Заинтересуваните институции считат за недопустимо искането на вносителя Конституционният съд да се произнесе самостоятелно по съответствието на поставения от инициативния комитет въпрос, съдържащ се в предложението за национален референдум, с Конституцията.

От представилите писмени становища и правни мнения единствено проф. д-р Пламен Киров счита искането за основателно. Приема „без съмнение въвеждането на еврото като задължително“, както и че приемането е „сложен процес на постигане на определени показатели в условията на взаимно сътрудничество и диалог между държавата с дерогация и различни органи“ на Европейския съюз, но сочи, че от особено значение в контекста на делото е „да не бъде изкривявано разбирането за съдържанието на принципа на лоялното сътрудничество“ – член 4, §3 от Договора за Европейския съюз (обн. ДВ, бр. 101 от 2009 г.; ДЕС), тъй като „в действията на институциите на ЕС са налице примери за размиване съдържанието на принципа на лоялното сътрудничество“. Мотивира, че този принцип „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“. Според проф. Киров „прегледът на действията на парламента буди сериозни съмнения за неспазване на изискванията на закона за валидно произнасяне“.

Останалите изтъкнати специалисти, представили правно мнение, и Сдружение „Българска асоциация за европейско право“ считат искането за неоснователно и акцентират на правната природа на Договора за присъединяване и на Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз, които като ратифицирани отговарят на изискванията на чл. 5, ал. 4 от Конституцията, но действат паралелно с вътрешноправните норми на територията на държавата, поради което държавите членки не могат с едностранни свои актове да определят

действието им. Доцент д-р Симеон Гройсман и доц. д-р Христо Христов обръщат внимание и на противоречието на въпроса, съдържащ се в предложението за национален референдум, с чл. 4, ал. 1 и 3 и чл. 85, ал. 3 от Конституцията. Доцент д-р Борислав Цеков, доц. д-р Симеон Гройсман и доц. д-р Христо Христов разглеждат Решението от 07.07.2023 г. и в контекста на принципа на народния суверенитет, като излагат доводи за правомощието на Народното събрание да извърши самостоятелна преценка за съответствие на въпроса, формулиран в предложението за национален референдум, с Конституцията. Доцент д-р Симеон Гройсман поддържа също така, че „нормативните промени, разширяващи, прекратяващи или модифициращи членството ни в Европейския съюз“, „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“. Посочените специалисти считат, че макар начинът на приемане на Решението от 07.07.2023 г. да е „недобра парламентарна практика“, допуснатите нарушения при неговото приемане не обосновават противоконституционност. Намират за недопустимо произнасянето на Конституционния съд по исканата от вносителя самостоятелна преценка за съответствие с Конституцията и закона на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум.

Конституционният съд, като обсъди твърденията и доводите в искането, представените по делото становища, правни мнения и документи, както и относимата правна уредба, за да се произнесе, взе предвид следното:

Хронологията на относимите към предмета на делото правнозначими действия и актове е, както следва:

На 10.01.2023 г. инициативен комитет на граждани на основание чл. 12, ал. 2, т. 3 ЗПУГДВМС уведомява председателя на Народното

събрание за започването на подписка за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. Член на инициативния комитет и негов представител е народен представител от парламентарната група „Възраждане“.

На 07.04. и на 10.04.2023 г. инициативният комитет внася в Народното събрание подписката заедно с документите по чл. 12, ал. 7, т. 1 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС, регистрирана под №ПГ-48-339-01-2, която се явява предложение за произвеждане на национален референдум по смисъла на чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС (Предложението). С Предложението се иска да бъдат предприети „необходимите действия за вземане на решение от страна на Народното събрание“ за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, „тъй като това е поискано от повече от 400 000 (четирисотин хиляди) граждани с избирателни права, съобразно изискването на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС“.

На 06.06.2023 г. главният директор на главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ в Министерството на регионалното развитие и благоустройството представя на Народното събрание протокол по чл. 13, ал. 2 ЗПУГДВМС, удостоверяващ 470 973 коректни записа в подписката.

На 07.06.2023 г. председателят на Народното събрание разпределя Предложението на четири постоянни комисии: Комисията по правни въпроси – водеща, Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество, Комисията по бюджет и финанси и Комисията по въпросите на Европейския съюз.

На 04.07.2023 г. трима народни представители от парламентарната група „Възраждане“ внасят в Народното събрание проект за решение за произвеждане на национален референдум със следното съдържание: „Народното събрание на Република България на основание чл. 84, т. 5 и

чл. 86, ал. 1 от Конституцията на Република България реши: Одобрява предложението за произвеждане на национален референдум по следния въпрос за гласуване: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. Проектът за решение е регистриран с №49-354-02-65.

На 04.07.2023 г. председателят на Народното събрание разпределя проекта за решение на тримата народни представители на четири постоянни комисии: Комисията по правни въпроси, Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество, Комисията по бюджет и финанси и Комисията по въпросите на Европейския съюз.

На 05.07.2023 г. Комисията по правни въпроси на свое заседание обсъжда Предложението и след проведеното обсъждане го поставя на гласуване, като 7 народни представители гласуват „за“, 8 – „против“ и 7 – „въздържал се“. Председателят на Комисията по правни въпроси запознава членовете ѝ с проект за решение, „което трябва да изготви Комисията“ „с оглед на задължението, което ни вменява Закона и с оглед на проведеното гласуване“. Проектът за решение гласи: „Народното събрание, като взе предвид резултата от гласуването, изразените мнения и становища в Доклада на Комисията по правни въпроси и на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 9, ал. 4 и чл. 10, ал. 2 във вр. с чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС реши: Отхвърля предложението за провеждане на Национален референдум, с въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. Мотивите са в Доклад, който ще бъде изготвен към решението“. Проектът за решение не е подложен на отделно гласуване от членовете на Комисията по правни въпроси, видно от протокола от нейното заседание.

Проектът за решение, изчетен от председателя на Комисията по правни въпроси на заседанието ѝ от 05.07.2023 г., е представен на народните представители в пленарното заседание на 07.07.2023 г. ведно с „Доклад от Комисията по правни въпроси относно Предложение за произвеждане на

национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, №ПГ-48-339-01-2, внесено от Инициативен комитет на граждани на 7 април 2023 г.“. Народните представители, след обсъждане по точката от дневния ред „Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, са поканени от председателстващия пленарното заседание да изразят волята си, като прави следното уточнение: „[д]а поясня за всички – гласуваме предложението на Възраждане, на организаторите на референдума, което е неподкрепено от Комисията, тоест, който гласува „за“, ще гласува за провеждане на референдума, който гласува „против“, ще бъде против провеждане на референдум“.

Резултатът от гласуването, видно от стенографския протокол от пленарното заседание, е: гласували 213 народни представители, от които 68 „за“, 99 „против“ и 46 „въздържал се“, а при незабавното повторно гласуване на основание чл. 66, ал. 2 от Правилника за организацията и дейността на Народното събрание (обн. ДВ, бр. 39 от 2023 г., доп. ДВ, бр. 41 от 2023 г., попр. ДВ, бр. 42 от 2023 г.; ПОДНС) гласували 212 народни представители, от които 68 „за“, 98 „против“ и 46 „въздържал се“.

Непосредствено след проведеното гласуване и прегласуване и изричното съобщаване от председателстващия на пленарното заседание, че „[п]редложението не е прието“, народни представители от парламентарната група „Възраждане“, от парламентарната група „Има такъв народ“ и народен представител, който не е член на парламентарна група, са упражнили правото си на обяснение на своя различен вот от този на мнозинството.

Решението на Народното събрание, обнародвано в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г., е със следното съдържание: „Народното събрание на основание 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, като взе предвид доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него, реши: Не приема Предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“.

Преди да се произнесе по съществуващото на искането, Конституционният съд счита за необходимо да отбележи, че съгласно чл. 84, т. 5 от Конституцията компетентен държавен орган да приеме решение за произвеждане на национален референдум е Народното събрание. Разпоредбата на чл. 6, ал. 1 ЗПУГДВМС гласи: „Споровете за конституционност на решението на Народното събрание за произвеждане на национален референдум се решават от Конституционния съд до определяне на датата за неговото произвеждане“. Тази разпоредба следва да се тълкува в контекста на установеното в чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията правомощие на Конституционния съд да се произнася по конституционностъобразността на „законите и другите актове на Народното събрание“. Това означава, че приетите от Народното събрание решения, в частност и решението, предмет на настоящото дело, попадат в обхвата на актовете на парламента, предмет на контрол за конституционност, по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В тази разпоредба конституционният законодател „не прави разграничение между актове на Народното събрание с положително и актове с отрицателно съдържание с оглед на компетентността на Конституционния съд“ (определение от 27.10.1992 г. по к.д. №22/1992 г.). Следователно на контрол за конституционност, по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, подлежи не само решение на Народното събрание, което подкрепя произвеждането на национален референдум, но и решение, което отхвърля направено предложение за произвеждане на национален референдум, каквото е постановеното в настоящия случай. Закон, включително и законът, уреждащ прякото участие на гражданите в

осъществяването на държавната власт, не може да промени параметрите на компетентност на Конституционния съд, установени в Основния закон.

Вносителят твърди, че в хипотезата на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС парламентът няма компетентност да приеме „отрицателно“ решение по предложението за произвеждане на национален референдум, защото „конституционният законодател установява като равнопоставени основните способности, чрез които суверенът властва“ – чл. 1, ал. 2 от Конституцията.

От данните по делото, посочени по-горе, се установява, че внесеното в Народното събрание предложение за произвеждане на национален референдум е с подписка, съдържаща потвърдени от компетентния държавен орган подписи на повече от 400 000 български граждани с избирателни права. С оглед на това оспореното решение на Народното събрание по отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум от гледна точка на законовата уредба попада в хипотезата на чл. 10, ал. 2 ЗПУГДВМС.

Съгласно чл. 1, ал. 2, изр. 1 от Конституцията цялата държавна власт произтича от народа. Конституционният законодател още в първата конституционна разпоредба, като определя формата на държавата (и конкретно формата на държавно управление), установява народния суверенитет като основополагащ принцип, основно начало на конституционния държавен ред. Разпоредбата определя единствено народа, неговата воля, като фактор на демократично легитимиране на държавната власт в нейната пълнота. Народът е титуляр на държавната власт и източник на нейната легитимност в единството си като държавотворен народ, независимо от формите на нейното осъществяване – пряко или представително чрез установените в Конституцията органи. Разпоредбата на ал. 3 на чл. 1 от Конституцията изрично въвежда забрана за присвояване на народния суверенитет от която и да било част от народа, от политическа партия, от държавна институция или от отделна личност.

Конституционният законодател е установил две основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг – пряко и представително (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), които взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава. И двете форми на осъществяване на държавната власт в конституционната демокрация се основават на върховенството на правото, чието най-ярко проявление е върховенството на основния закон на държавата, какъвто е и действащата българска Конституция. Съгласно чл. 4, ал. 1 от Конституцията България е правова държава и се управлява според Конституцията и законите. „Народът като носител на суверенитета едновременно поставя ограничения на публичните власти (учредените власти)“ чрез обективизираната в Конституцията негова воля и „доброволно сам се поставя под действието на Основния закон“, на установените правила, ценности и принципи, изразяващи тази воля – обща за всички и обвързваща всеки (Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г.).

Като предвижда пряко осъществяване на държавната власт от суверена, конституционният законодател изрично определя способите за това – избори за държавни и местни органи на властта и допитване до народа (чл. 42, ал. 1 от Конституцията). Референдумът като вид допитване до народа, както и изборите, се произвежда въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване – чл. 10 от Конституцията. Член 42, ал. 2 от Основния закон препраща към законодателна уредба на организацията и реда за произвеждане на референдум. В чл. 84, т. 5 на Конституцията е определен органът, компетентен да вземе решение за произвеждане на национален референдум – Народното събрание, а в чл. 98 е определен органът, който е компетентен да определи датата за неговото произвеждане – президентът. Конституционният съд подчертава в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г., че чл. 42, ал. 2 от Конституцията препраща към законодателна уредба относно организацията и реда за произвеждане на референдум, но не и относно изискванията за неговото произвеждане.

Изискванията, при които е допустимо произвеждане на референдум, са установени в самата Конституция, разпоредбите на която, като закон, върховен по отношение на всички останали правни норми, се прилагат непосредствено – чл. 5, ал. 1 и 2 и §3 от Преходните и заключителни разпоредби на Конституцията.

Националният референдум, като начин за пряко осъществяване на държавната власт от народа, решава пряко въпроса, поставен на референдум. Това решение, обективизиращо народната воля по различни въпроси относно общите дела, е определящо за действията, които трябва да предприеме компетентният държавен орган, за да осъществи неговото изпълнение. Естеството на дейностите при осъществяването на държавната власт определя като възможно прякото ѝ реализиране от суверена в полето на законодателната власт, в пределите на възложените правомощия на представителното учреждение. На Народното събрание – като изразител на волята на титуляря на държавна власт – Конституцията възлага приемането на решение за произвеждане на национален референдум в съответствие с основополагащия за конституционния ред принцип на разделение на властите. Смисълът на един национален референдум е непосредствено изразената воля на суверена по въпроси от кръга на компетентност на Народното събрание и произведен въз основа на негово решение (чл. 84, т. 5 от Конституцията) да обвърже народното представителство с предприемане на действия за нейната реализация. Ако въпросът, предмет на предложението за национален референдум, не е от компетентността на Народното събрание, исканият от суверена резултат не би могъл да бъде постигнат, защото парламентът не би могъл да приведе в действие, да осъществи решението, взето чрез националния референдум, а суверенът не може сам да изпълни взетото на референдума решение. Именно това конституционно изискване установява и чл. 9, ал. 1 ЗПУГДВМС.

Следователно резултатът от един решаващ референдум, произведен при спазване на установения в правото ред, задължава Народното събрание,

но това не означава, че Народното събрание е обвързано автоматично от отправеното до него предложение за произвеждане на национален референдум с поставения в него въпрос, включително когато са спазени изискванията на закон, към който препраща Конституцията. Дори когато волята на активното гражданство е обективизирана чрез подписите на повече от 400 000 граждани с избирателни права, това не задължава парламента да вземе решение единствено за произвеждане на национален референдум (чл. 1, ал. 3 от Конституцията). Народното събрание като представителство на целия народ е длъжно при осъществяване на възложената му компетентност да спазва конституционните ценности и принципи, включително и когато приема решение по чл. 84, т. 5 от Конституцията. Това разбиране Конституционният съд поддържа в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. и не намира основания да се отклони от него в настоящото производство. Броят на гражданите с избирателни права, които са подписали предложението за произвеждане на национален референдум, не може да замени ценностите, установени от общата воля на суверена в Конституцията, в частност – принципа на върховенство на правото, на който са подчинени и който ограничава едновременно както учредените власти, така и титуляря на държавната власт.

При упражняване на правомощието по чл. 84, т. 5 от Конституцията Народното събрание, когато е сезирано с предложение за произвеждане на национален референдум чрез подписка от повече от 400 000 граждани с избирателни права, самостоятелно формира воля по предложението, преценявайки го както с оглед на спазването на изискуемата организация и ред, уредени от текущия законодател въз основа на изричното конституционно възлагане, така и относно съответствието с конституционните изисквания на съдържащия се в предложението въпрос за инициирания референдум. Такава преценка представителното учреждение следва да прави независимо и задължително по смисъла на чл. 4, ал. 1 от Основния закон.

Като се основава на тези съображения, Конституционният съд приема за неоснователно твърдението на вносителя за липса на компетентност на Народното събрание да приеме решение за отхвърляне на предложение за произвеждане на национален референдум, когато е сезирано чрез подписка от повече от 400 000 граждани с избирателни права – такова твърдение е в несъответствие с логиката, духа и разума на основополагащите за съвременната представителна демокрация принципи на народен суверенитет, върховенство на правото и разделение на властите.

Вносителят твърди, че с обнародването в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г., решение на Народното събрание е подменена волята на народните представители, изразена при гласуването в пленарното заседание на 07.07.2023 г. Довод в подкрепа на твърдението счита включително че в пленарното заседание е подложено на гласуване предложението на инициативния комитет, а не проектът на решение на Комисията по правни въпроси, не и въпросът, формулиран от инициативния комитет и съдържащ се в предложението за референдум.

В своята практика Конституционният съд утвърждава разбирането, че принципът на правовата държава задължава всички държавни органи и на първо място Народното събрание, което е ядрото на държавната власт, в дейността си да спазват Конституцията и законите, а по отношение на парламента да спазва включително и собствения си правилник, който според Съда има нормативен ранг на закон (Решение №17/1997 г. по к.д. №10/1997 г., последно в Решение №5/2023 г. по к.д. №5/2023 г.). Съгласно чл. 42, ал. 2 от Конституцията организацията и редът за произвеждане на референдуми се определят със закон, а съгласно чл. 73 от Конституцията Народното събрание приема правилник, въз основа на който осъществява организацията и дейността си, включително и реда, по който приема своите решения като вид акт, изрично посочен в чл. 86, ал. 1 от Конституцията. Относимата към Решението от 07.07.2023 г. разпоредба на Закона за пряко участие – чл. 13, ал. 5, предвижда изготвянето на проект за

решение на Народното събрание по постъпило в парламента предложение за произвеждане на национален референдум да става от водещата измежду комисиите, на които това предложение е разпределено от председателя на парламента за становище. Действащият към датата на приемане на оспореното решение чл. 85, ал. 1 ПОДНС установява право на народните представители и на парламентарните групи да внасят в Народното събрание проект за решение, но не и на постоянните комисии (идентична е разпоредбата и във всички правилници за организацията и дейността на Народното събрание, приемани от съответните парламенти).

Тази нормативна уредба на реда за приемане от Народното събрание на решението по чл. 84, т. 5 от Конституцията разкрива определено несъответствие. Задължение на Народното събрание е да синхронизира действащите закони и процедурните правила в правилника си, така че да не се поражда неяснота относно реда, по който представителното учреждение приема своите решения. Съществено за конституционносъобразното формиране и изразяване на волята на народното представителство обаче е това да се осъществи чрез един демократичен, публичен процес, основан на процедурни правила, които гарантират достатъчна информираност на народните представители и свобода на изразяване на техните мнения, осигуряват задълбочен дебат по разглеждания въпрос, ясно и точно разбиране на обсъждания въпрос, независимо формиране и извяване на волята на народните представители при неговото разрешаване.

Конституционният съд в своята практика последователно се придържа към разбирането, че при преценката за конституционносъобразност на процедурата за приемане на актовете на Народното събрание се основава на стенографските протоколи от заседанията на парламента. „Стенографските протоколи са официални документи на Народното събрание и имат пълна доказателствена сила за отразените в тях изявления, обстоятелства и констатации“ (Решение

№3/1993 г. по к.д. №2/1993 г., последно в Решение №16/2018 г. по к.д. №4/2018 г.).

Стенографският протокол от пленарното заседание на Народното събрание от 07.07.2023 г., когато е прието оспореното (обнародвано в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г.) решение, показва, че преди да пристъпят към гласуване, народните представители са провели продължителен дебат по съответната точка от приетия дневен ред на същото пленарно заседание – „Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос: Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“. Следователно предмет на обсъждане е било именно предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум. Дебатът е започнал със запознаване на народните представители с доклад и с представен проект за решение на Народното събрание по предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум, изготвени от Комисията по правни въпроси в качеството ѝ на водеща комисия и в изпълнение на задължението по чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС. С този доклад и проект за решение, основан на него, в изпълнение на изискването на чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС, Комисията по правни въпроси е обосновала и предложила отхвърляне на предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум. Непосредствено след доклада на Комисията по правни въпроси изложение от името на инициативния комитет е направил народен представител от парламентарната група „Възраждане“. От посочения по-горе стенографски протокол се установява също така, че председателстващият пленарното заседание, след проведената дискусия и преди да се пристъпи към гласуване, е направил уточнение, с което чрез максимално опростяване на изказа е дефинирал предмета на гласуване – „гласуваме предложението на Възраждане, на организаторите на референдума, което е неподкрепено от Комисията, тоест, който гласува

„за“, ще гласува за провеждане на референдума, който гласува „против“, ще бъде против провеждане на референдум“.

При така формулиран и поставен предмет на гласуване, макар и не чрез прецизен изказ, но достатъчно ясно обяснен, не може да се подкрепи твърдяното от вносителя, че волята на народните представители е нееднозначно изразена – изразената воля е една и съща при проведеното едно след друго гласуване и прегласуване. Нещо повече, народни представители са упражнили правото си на обяснение на изразен различен от този на мнозинството вот, включително и народни представители, сезирали Конституционния съд с настоящото искане. Посоченото означава, че народните представители са имали ясна представа за какво гласуват и как гласуват.

Фактът, че други легислатури (41-вото и 43-тото Народно събрание) при произнасяне по отправено до тях предложение за произвеждане на национален референдум са се произнесли по проект за решение на водещата комисия, но при отсъствие на проект за решение, представен от народни представители, сам по себе си не доказва подмяна на волята на народните представители, както твърди вносителят на настоящото искане. От стенографския протокол от пленарното заседание на Народното събрание, когато е прието Решението от 07.07.2023 г., се установява по несъмнен начин, че народните представители не само са били наясно какво точно предложение гласуват, но и еднозначно са изразили волята си при проведено два пъти последователно гласуване в съответствие с изискванията на чл. 81, ал. 2 и 3 и чл. 88, ал. 2 от Конституцията. Спазено е и изискването на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС – Народното събрание е приело решение именно по предложението за произвеждане на национален референдум на инициативния комитет.

Данните от обсъждания стенографски протокол от пленарното заседание на Народното събрание показват, че след проведеното гласуване председателят е обявил, че „[п]редложението не е прието“.

„Неприемането“ на едно предложение е действие – гласуване, чрез което се изразява волята на правоимащите за отхвърляне на направеното предложение, обективирана в съответен акт на парламента. В българския език общоприетият смисъл на думата „приемам“ в съответното значение е „утвърждавам, одобрявам нещо, обикновено чрез гласуване“, а негативът – „не приемам“ – е със значение „не утвърждавам, не одобрявам“. Последицата от „не приемам“ е, че искането се счита за отхвърлено, в конкретния случай – отхвърляне на предложението за произвеждане на национален референдум. Макар и използваният от председателстващия пленарното заседание изказ да не е прецизен, за да обозначи изразената от народните представители воля, тази непрецизност не е от естество на достатъчно и самостоятелно основание за противоконституционност на оспореното решение. Съдът отново подчертава, че за валидността на изразената воля на народните представители релевантни са яснотата на въпроса – предмет на проведеното гласуване, свободата на формиране и изразяване на волята на народните представители и полученият еднозначен краен резултат от гласуването, в настоящия случай потвърден и при проведеното повторно гласуване.

Обнародваното в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г., оспорено решение на Народното събрание, е идентично по своя смисъл – „не приема“, с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на Народното събрание от 07.07.2023 г., на което е прието. И в стенографския протокол, и в Държавен вестник диспозитивът на решението на Народното събрание е идентичен – не приема предложението за произвеждане на национален референдум. Действителните мотиви на оспореното решение могат ясно да бъдат изведени от проведения дебат в пленарната зала, отразен в същия стенографски протокол.

Поради изложеното Конституционният съд намира за неоснователен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители, изразена при проведеното гласуване в пленарното заседание на

07.07.2023 г., чрез обнародването в Държавен вестник, бр. 60 от 14.07.2023 г., решение на Народното събрание.

В подкрепа на твърдението за подмяна на волята на народните представители вносителят посочва още, че Народното събрание не може „да гласува директно предложението на вносителя, тъй като Инициативният комитет не разполага с т.нар. „законодателна инициатива“ по чл. 87, ал. 1 от Конституцията“, поради което такова гласуване „няма как да бъде действително и да породи правни последици“. Както бе посочено, за валидността на едно решение на Народното събрание е важно да е прието въз основа на установено в Конституцията правомощие на парламента (в настоящия случай това е чл. 84, т. 5 от Конституцията), с необходимото мнозинство съгласно чл. 81, ал. 1 и 2 от Конституцията (в случая са гласували 212 народни представители, от които 68 „за“, 98 „против“ и 46 „въздържал се“, поради което предложението за произвеждане на референдум е отхвърлено), в съответствие с конституционните основи на организацията и на реда на дейност на Народното събрание съгласно чл. 88, ал. 2 от Конституцията (в настоящия случай е проведено едно гласуване, повторното гласуване е на основание чл. 66, ал. 2 ПОДНС) и при спазване на изискванията на представителната демокрация – решението да бъде взето след обстоен дебат, при който свободно са изложени различни гледни точки и волята на народните представители се формира независимо и се изразява адекватно при гласуването (което в случая се потвърждава от стенографския протокол от пленарното заседание, когато оспореното решение е прието). Спазването на всички тези изисквания в случая прави несъстоятелен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители.

Вносителят поддържа алтернативно, че Народното събрание е следвало да се произнесе по самия въпрос, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, и тъй като това не е сторено, волята на народните представители е подменена. Както бе посочено, конституционната разпоредба на чл. 84, т. 5 установява правомощие на

Народното събрание да приеме решение за произвеждане на национален референдум, което е различно от това да се произнесе с решение – отделно и самостоятелно, по въпроса, съдържащ се в предложението по смисъла на чл. 13, ал. 5 ЗПУГДВМС. Нито Законът за пряко участие, нито Правилникът за организацията и дейността на Народното събрание изискват от народните представители да проведат самостоятелно, отделно гласуване по формулирания въпрос, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум. Съгласно чл. 13, ал. 6 ЗПУГДВМС Народното събрание може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност. А съгласно чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС Народното събрание приема решение по предложението за референдум, а не отделно по въпроса, съдържащ се в предложението за референдум. Въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, е част от предмета на приеманото решение, който предмет е предложението за произвеждане на национален референдум. Ето защо Конституционният съд не намира за основателен довода на вносителя за подмяна на волята на народните представители, защото не е подложен на отделно гласуване въпросът, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум.

Що се отнася до самостоятелното искане на вносителя Конституционният съд да се произнесе отделно по съответствието на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията, тъй като този въпрос не е самостоятелен предмет на преценка от Народното събрание, той не може да е и предмет на преценка за конституционосъобразност от Конституционния съд, извън решението на Народното събрание по предложението за произвеждане на национален референдум (съдържащо този въпрос), независимо от характера на съдържанието на решението – негативен или позитивен. Конституционният съд в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. поддържа, че „[п]ротиворечащ на Конституцията би могъл да бъде оспореният акт на

парламента“, тъй като въпросът не би могъл да бъде предмет на самостоятелна преценка за конституционосъобразност. В настоящото производство Съдът не намира основания да се отклони от своята практика, основана на конституционната разпоредба на чл. 149, ал. 1 от Основния закон, поради което счита искането за произнасяне по съответствието на въпроса, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, с Конституцията за недопустимо и то следва да бъде отклонено.

Вносителят твърди, че оспореното решение е противоконституционно поради допуснати нарушения на процедурата по неговото приемане и липсата на мотиви към акта.

Според вносителя направеното от председателя на Народното събрание разпределение на предложението на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум на Комисията по правни въпроси вместо на Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество е в нарушение на Правилника за организацията и дейността на Народното събрание, което нарушение обосновава противоконституционност на оспорения акт.

Конституционната уредба на дейността на постоянните комисии на Народното събрание е пестелива. Съгласно чл. 79, ал. 1 от Конституцията Народното събрание избира от своя състав постоянни и временни комисии, а съгласно алинея 2 на същия член постоянните комисии подпомагат дейността на Народното събрание и упражняват от негово име парламентарен контрол. Конституционният законодател изрично е предоставил автономия на всяко новоизбрано представително учреждение самò да уреди организацията и дейността си, включително и по отношение на постоянните комисии, в правилник. Трайна е практиката на Конституционния съд, че преценката за конституционосъобразност на акт на Народното събрание е с оглед на спазването на конституционните разпоредби, а не тези на Правилника за организацията и дейността на

Народното събрание (Решение №3/1991 г. по к.д. №17/1991 г., последно в Решение №2/2021 г. по к.д. №13/2020 г.). Евентуалното нарушаване на процедурни правила, уредени в правилника по чл. 73 от Конституцията, само по себе си не може да обоснове противоконституционност на акт на парламента, освен ако това нарушение не обосновава нарушение на установени в Конституцията ценности, принципи и конкретни разпоредби и не възпрепятства необходимата приоритетна защита на други конституционно установени ценности.

От тази принципна позиция Конституционният съд не намира основание да се отклони в настоящото производство. Внимателният прочит на действащия правилник на Народното събрание показва, че в него дори няма установено специално правило предложението за произвеждане на национален референдум да бъде разпределено на Комисията за прякото участие на гражданите и взаимодействието с гражданското общество като водеща. В правилника отсъства също така изрично изискване за определяне на водеща комисия и на проектите за решения на парламента – разпределението на проектите на решения между съответните постоянни комисии е предоставено на преценката на председателя на парламента – чл. 85, ал. 3 ПОДНС, поради което Конституционният съд намира за неоснователен този довод на вносителя за противоконституционност на Решението от 07.07.2023 г.

В искането се поддържа също така, че Решението от 07.07.2023 г. е противоконституционно, защото на заседанието на Комисията по правни въпроси не са „изчетени или включени никакви мотиви“ към проекта на решение, с което се отхвърля предложението на инициативния комитет, което е в нарушение на чл. 13, ал. 7 ЗПУГДВМС, както и че проектът на решение е немотивиран. Конституционният съд не приема тези доводи. В Решение №1/2013 г. по к.д. №5/2012 г. Съдът подчертава, че „[с]ъщността на парламентарните комисии като помощни органи на парламента определя и препоръчителния характер на решенията им, които едва с приемането им

от пленарния състав на Народното събрание придобиват юридически характер“ (и цитираната в решението практика на Съда). Ето защо, дори да има допуснато процедурно нарушение в работата на Комисията по правни въпроси, само то не може да обоснове противоконституционност на съответното решение на парламента. Наред с това, когато един колективен орган обсъжда и приема даден акт, мотивите на такъв акт обективно се извеждат от проведените разисквания. Съдържанието на доклада на Комисията по правни въпроси, както е депозиран и с който са запознати народните представители в пленарното заседание (видно от протокола от заседанието на Комисията и от стенографския протокол от пленарното заседание от 07.07.2023 г.), обективно възпроизвежда проведената във водещата комисия дискусия и фактически представлява мотиви на проекта за решение, предложен от Комисията.

Що се отнася до твърдяната от вносителя липса на мотиви на Решението от 07.07.2023 г., видно от посочения стенографски протокол от пленарното заседание на Народното събрание, в хода на обсъждане на предложението за произвеждане на национален референдум народните представители са били запознати с доклада на Комисията по правни въпроси, с нейния проект за решение, с мотивите на вносителите на предложението за произвеждане на национален референдум, провели са обширна дискусия и свободно са изразени различни, включително противоположни тези. Предоставена е необходимата и достатъчна информация за формиране на вътрешно убеждение у народните представители. В настоящия случай от обсъждането ясно се извеждат мотивите на оспореното решение, поради които мнозинството от Народното събрание е гласувало за неговото отхвърляне. В обнародвания акт се сочи именно „доклада на Комисията по правни въпроси и становищата, отразени в него“. Мотивировката на един акт може да се съдържа и в друг акт, на който органът се позовава, както това е в настоящия случай. Този акт е публично достъпен на електронната страница на Народното събрание.

Фактът на запознаване на народните представители с този акт е удостоверен в стенографския протокол от пленарното заседание на Народното събрание, на което е прието решението за отхвърляне на предложението за произвеждане на референдум.

Важно е да се отбележи, че от стенографския протокол от пленарното заседание на парламента, когато оспореното решение е прието, е ясно основанието, което е мотивирало мнозинството да приеме Решението от 07.07.2023 г. – разбирането, че въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, би представлявал пряко нарушение на Договора за присъединяване на България към Европейския съюз, както и на член 140ДФЕС.

В обнародваното решение на Народното събрание като основание за неговото приемане са посочени чл. 86, ал. 1 от Конституцията и чл. 13, ал. 8 във връзка с чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС. Член 86, ал. 1 от Конституцията установява видовете актове, които Народното събрание приема, и сочи, че приетият от Народното събрание акт е с наименование, което фигурира в номенклатурата на приеманите от него актове. Разпоредбата на чл. 13, ал. 8 ЗПУГДВМС урежда начина и срока за приемане на решението на Народното събрание по предложение за национален референдум, като самата тя в частта си относно начина на приемане на решението повтаря разпоредбата на чл. 88, ал. 2 от Конституцията. Разпоредбата на чл. 10, ал. 1, т. 5 ЗПУГДВМС посочва правен субект, който има право да сезира Народното събрание с предложение за произвеждане на национален референдум. Основание за приемане на оспореното решение е разпоредбата на чл. 84, т. 5 от Конституцията, която не е посочена. Тази непрецизност в оспореното решение сама по себе си не го прави несъответно на Конституцията, защото това, което е определящо за неговата конституционосъобразност, е наличието на ясни мотиви на мнозинството, а те са установими и установени по-горе. Неточното посочване на правните норми, основание за приемане на оспореното решение, е показател за

конкретната „правна прецизност“, с която общонационалното представително учреждение осъществява своите правомощия. Правната прецизност по никакъв начин не следва да бъде подценявана, но тя не води автоматично до противоконституционност на приет от парламента акт.

Вносителят твърди, че въпросът, съдържащ се в предложението за национален референдум, е съобразен с изискванията на Конституцията, в частност с принципа на народния суверенитет и на правовата държава.

Както беше посочено, прякото осъществяване на държавната власт от суверена в лицето на гражданите с избирателни права чрез национален референдум е възможно в полето на законодателната власт – в пределите на възложената на Народното събрание компетентност. Това, което чрез един референдум политически активното гражданство направи като избор от посочените от инициаторите на референдума потенциално възможни решения, следва да бъде осъществено, защото приетото чрез референдум решение е пряко осъществяване на държавната власт от предварително самоограничили се титуляр на държавната власт. За това е необходимо решението, прието чрез национален референдум в една конституционна, правова държава, да бъде изпълнимо при зачитане на върховенството на Конституцията.

Съгласно чл. 85, ал. 1, т. 9 от Конституцията Народното събрание ратифицира със закон договори, които предоставят на Европейския съюз правомощия, произтичащи от Конституцията, и ал. 2 на същия член установява квалифицирано мнозинство (две трети от всички народни представители) за приемане на закона за ратифициране на такива договори. Това е гаранция за „една висока степен на обществено съгласие и отразява значимостта на акта на присъединяването на конституционно равнище“ (мотиви на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията, внесен от народни представители, сигнатура №454-01-137, приети от Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложенията за промени в Конституцията; обн. ДВ, бр. 18 от 2005 г.). Наред с това ал. 3 на

чл. 85 от Конституцията изрично установява условията, при които 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. С ратификацията на тези договори и влизането им в сила за България националният правен ред се отваря за прилагането на правото на Европейския съюз като самостоятелен правопорядък. Логиката на посочените по-горе конституционни разпоредби в тяхната взаимна връзка е, че въпросите, уредени в договори, с които се предоставят правомощия на Европейския съюз, не могат да бъдат преуреждани от България едностранно и по ред, който не е предвиден в самите договори, дори на основата на решение чрез референдум, задължаващо Народното събрание. Отделна държава – членка на Европейския съюз, може да упражни право на инициатива за изменение на Учредителните договори на Съюза (член 48, §2 и 6 ДЕС), но не може сама да наложи такова изменение, нито сама, по свое желание да се отклони от изпълнението на съюзни задължения. Докато държавата членува в Европейския съюз, неговите Учредителни договори я обвързват в цялост. Договорите обвързват държавата правно и това се проектира на плоскостта както на представителното, така и на прякото осъществяване на държавната власт.

За да прецени конституционносъобразността на решението на Народното събрание за отхвърляне на предложението за произвеждане на национален референдум, Съдът счита за необходимо най-напред да посочи накратко действието на Договора за присъединяване, на Договора за Европейския съюз и на Договора за функционирането на Европейския съюз относно ангажимента на България за приемане на единната европейска валута.

На 11.05.2005 г. 39-ото Народно събрание ратифицира със закон Договора за присъединяване на България към Европейския съюз. Неразделна част от Договора за присъединяване са Акът относно условията

за присъединяване, Заключителният акт по присъединяването и Протоколът относно условията и договореностите по приемането. Съгласно чл. 2, ал. 1 и 2 от Договора за присъединяване, при условие че Договорът за създаване на Конституция за Европа не е в сила на датата на присъединяването, условията за приемане на България в Съюза са посочени в Акта относно условията за присъединяване. С оглед на това действащи от приложенията на Договора за присъединяване са Актът относно условията за присъединяване и Заключителният акт. Протоколът относно условията и договореностите по приемането не е действащ акт. Този факт изрично е посочен и от Конституционния съд в Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г. Поради това позоваването, включително в мотивите на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум, на член 5 от Протокола относно условията и договореностите по приемането е позоваване на недействащ договор.

Ратифицирани от Народното събрание при изискуемото от чл. 85, ал. 2 от Конституцията мнозинство са и действащите понастоящем Договор за Европейския съюз и Договор за функционирането на Европейския съюз (закон за ратификация, обн. ДВ, бр. 36 от 2008 г.). Тези договори имат статус на първично право на Съюза, на автономен източник на интеграционния правопорядък, който действа самостоятелно и при установени в него принципи на взаимодействие с вътрешното право на държавата членка (Тълкувателно решение №3/2004 г. по к.д. №3/2004 г.; Решение №3/2012 г. по к.д. №12/2011 г.; Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г.; Тълкувателно решение №7/2018 г. по к.д. №7/2017 г.).

Нито в статуса си на международни договори, нито в този на първично право на Съюза Договорът за присъединяване на България, Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Европейския съюз могат да бъдат едностранно изменяни от българския парламент. Съгласно член 2 от Акта относно условията за присъединяване от датата на присъединяване, разпоредбите на Учредителните договори (относими към

датата на присъединяването са Договорът за Европейския съюз и Договорът за създаване на Европейската общност, а понастоящем – Договорът за Европейския съюз и Договорът за функционирането на Европейския съюз) са задължителни за България и се прилагат при условията, предвидени в договорите и в този акт. Съгласно член 48 ДЕС изменение на Договорите (Договора за Европейския съюз и Договора за функционирането на Европейския съюз) е възможно при спазване на изрично установена процедура, която изисква свикване на нарочен Конвент, съставен от представители на националните парламенти, на държавните или правителствени ръководители на държавите членки, на Европейския парламент и на Комисията (§3) или чрез Конференция на представителите на правителствата на държавите членки, свикана от Европейския съвет (§4, ал. 1), като измененията влизат в сила, след като бъдат ратифицирани от всички държави членки в съответствие с конституционните им изисквания (§4, ал. 2 – член 48 ДЕС).

Следователно, както приема Конституционният съд в Решение №1/2014 г. по к.д. №22/2013 г., Народното събрание не разполага „с правомощие да спира едностранно действието“ на Договора за присъединяване, както и няма правомощие със свой едностранен акт да предизвика промяна в този договор, защото в него „няма предвиден и ред за едностранно изменение или спиране на действието на договора“ по отношение на предмета на конституционното дело. От това разбиране за правомощието на Народното събрание по отношение на Договора за присъединяване, с позоваване на разпоредбата на чл. 85, ал. 3 от Конституцията и съдържанието на Договора за присъединяване, Конституционният съд не намира основание да се отклони в настоящото производство. С оглед на обвързаността на преценката за конституционносъобразност на допустимостта на националния референдум с правомощията на Народното събрание, т.е. в пределите на законодателната власт, установени от Конституцията, следва, че и суверенът при пряко

осъществяване на държавната власт не би могъл да предизвика изменение в тези договори чрез национален референдум.

Що се отнася конкретно до поетото с член 5 от Акта относно условията за присъединяване задължение на България от датата на присъединяване, т.е. от 01.01.2007 г., да участва в икономическия и паричен съюз като държава членка с дерогация по смисъла на член 122 от Договора за създаването на Европейската общност, понастоящем член 139 и 140 ДФЕС, е необходимо да се посочи, че „държави членки с дерогация“ съгласно член 139, §1 ДФЕС са тези, за които Съветът не е решил, че отговарят на установените в член 140, §1 ДФЕС критерии за приемане на еврото. Решението за отпадане на дерогацията, т.е. за изпълнение на критериите, Съветът, съгласно член 140, §2 ДФЕС, взема по предложение на Комисията, след консултация с Европейския парламент, след обсъждане в Европейския съюз и след препоръка от квалифицирано мнозинство от държавите членки, чиято парична единица е еврото.

От установените в тези разпоредби на Договора за функционирането на Европейския съюз критерии, компетентност и процедура е видно, че в договор, който от гледна точка на чл. 85, ал. 1, т. 9 и ал. 3 от Конституцията е международен договор, ратифициран от Народното събрание при специалните условия на чл. 85, ал. 2 от Конституцията, а от гледна точка на правото на Съюза е източник на автономен правен ред, действащ едновременно с вътрешното право на основата на установени в правото на Съюза и зачитани от държавите членки правни принципи, националният парламент на държава членка не може едностранно да приема решение, чрез което да предизвика промяна на съдържанието на относимите разпоредби на член 139 и 140 ДФЕС за тази държава.

Поради това, че не съществува правна възможност националният парламент чрез свой акт да предизвика едностранно промяна в Договора за присъединяване, в Договора за Европейския съюз и в Договора за функционирането на Европейския съюз относно материята, предмет на

предложението за произвеждане на национален референдум, не съществува такава възможност това да бъде сторено и от суверена чрез национален референдум.

Вносителят твърди, че въпросът, съдържащ се в предложението за произвеждане на национален референдум, не нарушава правото на Съюза и не води до изменение на установеното в него (в обсъжданата материя), тъй като в член 140 ДФЕС не е определен конкретен срок за отпадане на дерогацията, т.е. за приемане на еврото като парична единица на България – държава членка с дерогация, а той само „уточнява“ съдържанието на международен договор.

От разпоредбата на член 140 ДФЕС е видно, че тя не съдържа конкретно определена дата, на която държава членка с дерогация, включително и България, следва да приеме еврото. Разпоредбата съдържа условията, които, ако и когато бъдат изпълнени от съответната държава членка с дерогация, са предпоставка да възникне за компетентните субекти задължение да се произнесат при спазване на установената процедура за замяна на валутата на съответната държава членка с еврото. Този подход на Съюза произтича от естеството на европейската интеграция като динамичен процес на обединение на Европа. Разбирането на този подход и на същността на установените в член 140 ДФЕС условия за приемане на еврото като парична единица от държавите членки, както и отсъствието в договорите на конкретно определен за това срок предполагат разбиране на принципите, въз основа на които Европейският съюз е изграден и се развива, както и на инструментариума, чрез който постига своите цели, включително и в обсъжданата сфера.

Съгласно преамбюла на Договора за Европейския съюз държавите членки са „[р]ешени да постигнат укрепването и конвергенцията на своите икономики и да създадат икономически и паричен съюз, включващ, в съответствие с разпоредбите на настоящия договор и на Договора за функционирането на Европейския съюз, единна и стабилна валута“. За целта

според член 3, §4 ДЕС Съюзът установява икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото.

Установяването на икономически съюз е основополагаща цел на държавите – членки на Европейския съюз, които в член 3 на Договора за създаване на Европейската икономическа общност (Римския договор – 1957 г.; обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 2005 г., том 2; ДЕИО) определят като една от основните дейности за постигане на тази цел създаването на общ пазар, основан на четирите свободи на движение (на стоки, хора, капитали и услуги). За постигането на тази цел държавите се задължават да третират политиката си по отношение на обменните курсове като въпрос от общ интерес – член 107, §1 ДЕИО. Развитието на общия пазар и сближаването на икономическите политики на държавите членки води в началото на 70-те години до разбирането за необходимостта от поетапното изграждане на икономически и паричен съюз, а по-късно и до изграждането на Европейска парична система, функционирала до декември 1998 г. и подготвила въвеждането на еврото и изграждането на икономическия и паричен съюз. Един от елементите на Европейската парична система е Валутнокурсвият механизъм (Exchange Rate Mechanism – ERM). Чрез него се осигурява валутна стабилност в Общността – необходимо условие за ефективността на икономическата интеграция в рамките на Европейския съюз (и основание за задълбочаване и развитие на общата регионална политика, чието проявление е създаването на Кохезионния фонд).

Установяването на икономически и паричен съюз, чиято парична единица е еврото, е договорено между държавите членки с Договора за Европейския съюз (член G на който изменя Договора за създаване на Европейската икономическа общност, като на мястото на Европейската икономическа общност се създава Европейска общност – Договорът от Маастрихт, обн. като притурка на ДВ, бр. 103 и 104 от 2005 г., том 4; ДЕО). Съгласно член 3а ДЕО дейността на държавите членки и на Общността включва „необратимо фиксиране на обменните курсове, което води до

въвеждането на единна валута, екието, до създаването и осъществяването на единна парична политика и политика на обменния курс“. Съгласно Договора за създаване на Европейската общност установяването на икономически и паричен съюз преминава през три етапа: от 1990 г. до 1993 г. – установяване на свободно движение на капитали между държавите членки; от 1994 г. до 1998 г. – координиране на паричните политики на държавите членки, увеличаване на сътрудничеството между техните централни банки и сближаване на икономиките им (икономическа конвергенция); от 01.01.1999 г. – постепенно въвеждане на еврото и прилагане на единна парична политика под отговорността на Европейската централна банка. Към Договора за създаване на Европейската общност е подписан специален протокол относно преминаването към третия етап на икономическия и паричен съюз, чрез който договарящите се страни декларират „необратимия характер на движението на Общността към третия етап на икономическия и паричен съюз чрез подписване на новите разпоредби на Договора за икономическия и паричен съюз. Следователно всички държави членки трябва, независимо дали отговарят на необходимите условия за приемане на единна валута или не, да зачетат волята на Общността да навлезе по-бързо в третия етап и следователно никоя държава членка няма да възпрепятства навлизането в третия етап“.

Договорът за Европейския съюз влиза в сила на 01.11.1993 г., като по отношение на Великобритания и Дания е договорена клауза „право на неучастие“ (дерогация) в третия етап на икономическия и паричен съюз – приемането на еврото.

В изпълнение на постигнатите с Договора за Европейския съюз договорености със започването на третия етап на европейския икономически и паричен съюз Валутнокурсвият механизъм (ERM) на Европейската парична система се замества от Валутнокурсен механизъм II (Exchange Rate Mechanism – ERM II). Валутнокурсвият механизъм (или механизъмът на обменния курс) свързва валутите на държавите членки,

които не са приели еврото за своя официална валута, с еврото. Целта на този механизъм е да предпази общия пазар от „несъответствия в реалния обменен курс или от прекомерни колебания на номиналния обменен курс между еврото и другите валути на Съюза“, отчитайки задължението на държавите членки, които не са приели еврото за своя официална валута, по член 124 ДЕО да третираат политиката си на обменния курс като въпрос от общ интерес при съблюдаване на основополагащите принципи на европейското обединение – на предоставената компетентност и на зачитане на националната идентичност. Механизмът функционира в съответствие с многостранно споразумение между Европейската централна банка и централните банки на държавите членки, които са извън еврозоната (сключено на 01.09.1998 г. между Европейската централна банка и централните банки на Дания, Гърция, Швеция и Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия, ОВ С 345/05, 13.11.1998 г., стр. 6). Участието във Валутнокурсния механизъм II (ERM II) е доброволно (т. 1.6. от Резолюция на Европейския съвет относно създаването на механизъм за валутен курс в третия етап на икономическия и паричен съюз, Амстердам, 16.06.1997 г., ОВ С 236/03, 02.08.1997 г., стр. 5), като се очаква държавите членки извън еврозоната да се включат в него. Управителите на централните банки на държавите членки, които са извън еврозоната, участват, но нямат право на глас в осъществяването на механизма. Дания и Гърция се включват във Валутнокурсния механизъм II (ERM II), докато Швеция и Обединеното кралство остават извън него.

Конституционният съд обръща внимание, че за всички държави, които искат да се присъединят към Европейския съюз след влизане в сила на Договора за Европейския съюз (01.11.1993 г.), съгласието за участие в икономическия и паричен съюз, включително и за приемане на еврото като парична единица, е неотменимо предварително условие за започване на преговорите и за приемане в Съюза. Приемането на еврото се осъществява при изпълнение на установените в член 140, §1ДФЕС критерии, без за това

да е определян предварително конкретен срок, и при спазване на установената в договора процедура и компетентност. Всяка от държавите, станала член на Европейския съюз след влизане в сила на Договора за Европейския съюз, при изпълнение на предвидените конвергентни критерии, става член и на еврозоната, като за никоя от държавите това не е било обвързано с конкретна дата или срок от датата на членството. Така Австрия и Финландия стават членове на Европейския съюз през 1995 г. и на еврозоната през 1999 г., Словения, Кипър, Малта, Словакия, Естония, Латвия и Литва стават членове на Съюза през 2004 г. и съответно на еврозоната през 2007 г. (Словения), 2008 г. (Кипър и Малта), 2009 г. (Словакия), 2011 г. (Естония) и 2014 г. (Латвия). Хърватия става член на Съюза през 2013 г. и на еврозоната през 2023 г.

От държавите, които са станали членове на Съюза след 1993 г., не са членове на Валутнокурсвия механизъм II (ERM II) и следователно на еврозоната Швеция (от 1995 г.), Полша (от 2004 г.), Чехия (от 2004 г.), Унгария (от 2004 г.) и Румъния (от 2007 г.). Договорът за присъединяване на Швеция към Европейския съюз я обвързва с Договора за Европейския съюз, включително и със задължението да се присъедини към икономическия и паричен съюз, включващо и приемането на еврото. Към датата на приемане на еврото в Европейския съюз – 01.01.1999 г., Швеция се явява държава с дерогация по смисъла на член 122 и 123 ДЕО, тъй като към тази дата нейното законодателство, уреждащо дейността на национална и банка (най-старата действаща национална банка в света), не е синхронизирано със законодателството на Съюза. Наред с това към тази дата Швеция не се е включила във Валутнокурсвия механизъм II (ERM II). Полша, Чехия, Унгария и Румъния към настоящия момент не са членове на Валутнокурсвия механизъм II (ERM II). Дания, която е член на Съюза от 1973 г., има договорена клауза „право на неучастие“ (държава с дерогация), член е на Валутнокурсвия механизъм II (ERM II), т.е. нейната национална

валута поддържа фиксиран обменен курс с еврото, но не е член на еврозоната.

Обобщавайки, Конституционният съд подчертава, че от представените данни за развитието на паричния съюз е видно, че до момента, когато България започва преговори за приемане в Европейския съюз – 2000 г., приемането на еврото от държавите членки е резултат на дълъг повече от четири десетилетия процес, който нито е свързан за всички държави членки с конкретно определена дата, нито е функция от сбъдването на едно бъдещо сигурно събитие. Изграждането и утвърждаването на паричния съюз е резултат на постигнати от всяка държава членка, в съответствие с нейните конкретни възможности, предварително договорени от държавите членки условия, едновременно с единодушното съгласие на държавите членки, чиято парично единица е еврото.

България започва преговори за присъединяване към Европейския съюз през м. февруари 2000 г. Действащият към този момент Договор за Европейския съюз, както бе посочено, не допуска договаряне от държава – кандидат за член на Европейския съюз, на клауза „право на неучастие“. За всички държави – кандидати за членство в Европейския съюз, присъединяването към Съюза изисква „необратимо фиксиране на обменните курсове, което води до въвеждането на единна валута“ – член 4 (предходна номерация член 3а) ДЕО. В хода на преговорите за членство в Европейския съюз България в рамките на преговорната глава 11 „Икономически и валутен съюз“ декларира, „че от датата на присъединяването ѝ към ЕС ще третира своята валутна политика като въпрос от общ интерес“, като „от датата на членството си“ „ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото“, както и заявява „намерението си за прилагането на системата на паричния съвет като едностранен ангажимент в периода до приемането на страната за член на еврозоната“.

Към датата на започване на преговорите за присъединяване на България към Европейския съюз, както и към датата на присъединяването,

в страната от 1997 г. е установен паричен съвет („валутен борд“) в съответствие с който официалният валутен курс на лева – паричната единица на България (чл. 24 от Закона за Българската народна банка; ЗБНБ) е определен към германската марка (чл. 29, ал. 1 ЗБНБ) в отношение 1 лев за 1 германска марка, като, когато законно платежно средство във Федерална република Германия стане общата валута на Европейския съюз, официалният валутен курс на лева към еврото се определя чрез умножаване на курса по ал. 1 по официалния курс, по който германската марка се е конвертирала към еврото. По силата на тази законова разпоредба от 01.01.1999 г. левът е официално обвързан с еврото при законово определен курс.

С влизането в сила на Договора за присъединяване съществуващото в правото на Съюза задължение за участие в паричния съюз е валидно установено и с оглед на това обвързващо за България. Считано от 01.01.2007 г., България е член и на Европейската система на централните банки, но с оглед на член 18 от „Споразумението от 16 март 2006 г. между Европейската централна банка и националните централни банки на държавите членки извън Еурозоната за определяне на процедурите за работа на Механизма на обменните курсове в третия етап от Икономическия и паричен съюз“ (ОВ С 73/08, 25.03.2006 г., стр. 21) няма право на участие в решенията на системата.

На 29.06.2018 г. министърът на финансите и управителят на Българската народна банка (писмо, изх. №91-00-181 на Министерството на финансите и изх. №БНБ-70010 на Българската народна банка) официално заявяват на Европейската централна банка, на министрите на финансите на държавите членки, чиято парична единица е еврото, на министъра на финансите и на управителя на централната банка на Дания, както и на Комисията, че България желае да стане член на Валутнокурсния механизъм II (ERM II) в изпълнение на поетите от държавата ангажменти при присъединяването ѝ към Европейския съюз. Това е действието, което

България, в съответствие с установеното в т. 1.6. от Резолюцията на Европейския съвет от 16.07.1997 г., осъществява доброволно по своя самостоятелна преценка относно момента, в който да бъде извършено. На 10.07.2020 г. България става член на Валутнокурсвия механизъм II (ERM II) при курс 1,95583 лев за евро – курс, съответен на установеното в чл. 29, ал. 1 и 2 ЗБНБ, а от 01.10.2020 г. България е член и на Европейския банков съюз – елемент на икономическия и паричен съюз (Решение (ЕС) 2020/105 на Европейската централна банка от 24 юни 2020 година за установяване на тясно сътрудничество между Европейската централна банка и Българската народна банка, ОВ L 2241, 13.07.2020 г., стр. 1).

Включването във Валутнокурсвия механизъм II (ERM II) и спазването в нормални граници на отклонение, без да е осъществено девалвиране спрямо еврото в продължение на най-малко две години, е едно от установените в член 140, §1ДФЕС изисквания за преценка от компетентните субекти на изпълнението на конвергентните критерии. Това обаче не води автоматично до незабавно приемане на еврото, а е само предпоставка за осъществяване на предвидената в член 140ДФЕС процедура на оценка.

Предвид изложеното Конституционният съд поддържа, че даденото от България в хода на присъединителния процес съгласие за участие в паричния съюз, включително и за приемането на еврото, е предварително и обвързващо държавата условие за членство в Европейския съюз. Чрез Договора за присъединяване – надлежно ратифициран от Народното събрание, България е поела валидно задължение за участие в паричния съюз. Изграждането на паричен съюз в рамките на Европейския съюз е подчинено не на определянето на конкретни дати за държавите членки с дерогация, а на изпълнението от тях на критерии, установени в първичното право на Съюза, което държавите членки чрез подписаните от тях договори са приели доброволно да изпълняват. Преценката за момента, когато държавата членка с дерогация се включва във Валутнокурсвия механизъм II (ERM II),

е предоставена на държавата членка, но от нея се очаква да се присъедини към механизма. Преценката за момента, когато държава членка с дерогация е готова да приеме еврото, т.е. изпълнила е конвергентните критерии, установени в член 140, §1ДФЕС, се извършва не едностранно от националния парламент на държавата членка, а от Съвета на Европейския съюз, по предложение на Комисията, след консултация с Европейския парламент, след обсъждане в Европейския съвет и след препоръка, отправена от квалифицирано мнозинство от членовете на Съвета, представляващи държавите членки, чиято парична единица е еврото. Това означава, че българският парламент, след доброволното включване на България във Валутнокурсния механизъм II (ERM II), с едностранно свое действие не може да определи конкретна дата, до която няма да приема еврото, защото това би било пренаписване на установените в член 140ДФЕС условия и ред за приемане на еврото, каквото е в несъответствие с правото на Европейския съюз и е конституционно недопустимо.

Конституционният съд намира, че предложението за произвеждане на национален референдум, съдържащо въпрос за определяне на конкретен срок, до който еврото няма да се приема като национална валута, не е „уточняване на съдържанието на елемент на международен договор“ чрез формата на пряко осъществяване на държавната власт, както твърди вносителят, което „не противоречи на същността на договора“, а е по същество пренаписване на условията в противоречие на установеното с ратифициран от Народното събрание договор. Поради това произвеждането на национален референдум като форма на осъществяване на държавната власт от суверена с поставения от инициативен комитет въпрос би било в нарушение на конституционните изисквания и по-конкретно на чл. 85, ал. 3 от Конституцията.

Предложението за произвеждане на национален референдум, съдържащо поставения от инициативен комитет въпрос, е в несъответствие и с чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Съгласно цитираната конституционна

разпоредба България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз.

Конституционният съд в Решение №7/2018 г. по к.д. №7/2017 г., посочва разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията като „един от основополагащите принципи на установения конституционен ред“, който „отваря националната правна система за включването и действието“ на правото на Европейския съюз и „въвежда европейското измерение в дейността на държавата“. Приемането на тази конституционна разпоредба (Закон за изменение и допълнение на Конституцията, обн. ДВ, бр. 18 от 2005 г.) е мотивирано от разбирането, че „[и]зграждането на обединена Европа се разглежда като един напреднал, но все още незавършен интеграционен процес, чиято крайна цел е обхващането на всички европейски държави, които зачитат ценностите на Европейския съюз и поемат задължението да ги доразвиват“ (мотиви на проекта на Закон за изменение и допълнение на Конституцията, внесен от народни представители, сигнатура №454-01-137, приети от Временната комисия за обсъждане и подготовка на предложенията за промени в Конституцията). Този мотив се проектира в разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон – в израза „участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. Конституционният съд в цитираното по-горе решение подчертава, че конституционният законодател ясно разграничава „участието в изграждането и участието в развитието на Европейския съюз, отразявайки динамичния и непрекъснат характер на интеграционния процес“, както и че „участието в изграждането е свързано не само с акта на присъединяването на Република България към европейското обединение, а по-широко – с идеята за членството в Европейския съюз, а следователно със самото израстване на европейската конституционна архитектура, която протича на етапи“.

Участието на България в паричния съюз, като неотменима част от изграждането и развитието на Европейския съюз (член 3, §4 ДЕС), при

поетите от държавата чрез подписаните договори условия, е проявление именно на това разбиране на конституционния законодател за участие на България в изграждането и развитието на Европейския съюз, защото паричният съюз надгражда и развива постигнатото от държавите членки в европейската интеграция.

Конституционният съд не намира основание в настоящото производство да отстъпи от разбирането за същността и значението на чл. 4, ал. 3 от Конституцията в цитираното по-горе Решение №7/2018 г. по к.д. №7/2017 г. и подчертава, че функционирането на конституционно установените органи в съответствие с поетите с Договора за присъединяване задължения е конституционна повеля и тя трябва да бъде следвана при осъществяването на държавната власт, включително и когато това става пряко от суверена – обратното означава неизпълнение на конституционния ангажимент на държавата, така както повелява разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Основния закон.

Произвеждането на национален референдум по въпрос, който е извън обхвата на конституционно установената компетентност на Народното събрание, е и нарушение на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, съгласно който България като правова държава се управлява според Конституцията и законите на страната. Конституционният съд неизменно поддържа в своята практика, че принципът на правовата държава „освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложи в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власти, както и за всички правни субекти“ (Решение №22/1996 г. по к.д. №24/1996 г.). Като носител и източник на държавна власт суверенният народ, когато осъществява пряко държавната власт, също е обвързан от фундаменталните конституционни принципи, обективиращи общата воля за конституционен ред, както приема Съдът в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г. – „[к]онституционализмът е несъвместим с

разбирането, че суверенът стои извън правото, което сам създава“, тъй като той „доброволно се поставя под действието на Основния закон“.

В заключение Конституционния съд намира за необходимо да припомни приетото в Решение №9/2016 г. по к.д. №8/2016 г., „че националният референдум по своята същност и действие е мощно средство за пряко упражняване на държавната власт от гражданите“ и това налага Народното събрание да упражнява правомощията си така, че „да не допусне народът да бъде подвеждан да участва в гласуване, за което изначално е ясно, че резултатът от националния референдум няма да произведе целените правни последици“, каквото би било налице в настоящия случай при приемане от Народното събрание на решение за произвеждане на референдум по направеното предложение на инициативен комитет, внесено в Народното събрание на 07.04.2023 г., рег. №ПГ-48-339-01-2.

Конституционният съд, по изложените съображения, приема, че искането за установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г., с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 07.07.2023 г., е неоснователно и следва да бъде отхвърлено.

Въз основа на изложеното, на основание чл. 13 и 19 от Закона за Конституционен съд и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията, Конституционният съд

Р Е Ш И:

Отклонява искането на 49 народни представители от 49-ото Народно събрание за самостоятелно произнасяне за установяване на конституционносъобразност на въпроса „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, предмет на

предложение за произвеждане на национален референдум, внесено в Народното събрание от инициативен комитет на 7 април 2023 г., и прекратява производството в тази му част.

Отхвърля искането 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., с въпрос: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година?“, прието от Народното събрание на 07.07.2023 г. (обн. ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.).

Председател:

Павлина Панова