

СТАНОВИЩЕ

на съдия Атанас Семов

по Решение № 3 на Конституционния съд от 8. 2. 2024 г.

по конституционно дело № 13/2023

на осн. чл. 32, ал. 5 от Правилника за организация на дейността

на Конституционния съд

Представям това становище, тъй като не споделям част от мотивите на настоящото решение на Конституционния съд (КС).

Предмет на делото е установяване на противоконституционност на решение на Народното събрание (НС) относно предложение за произвеждане на национален референдум.

„Условията, организацията и редът за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт” са уредени в специален закон – Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и честното самоуправление (обн. ДВ, бр. 44 от 12. 6. 2009 г., посл. изм. ДВ, бр. 15 от 22. 2. 2022 г., ЗПУГ). Този закон заменя изцяло действалият преди това и в значителна степен отклоняващ се от духа и буквата на Конституцията Закон за допитване до народа^[1] – и в много по-голяма степен отразява смисъла и уплътнява базовото принципно значение и регулативния потенциал на разпоредбата на чл. 1, ал. 2 от Конституцията. Въпреки това имам някои резерви относно съобразеността с Конституцията на някои негови разпоредби, които ще изразя нататък.

I. Относно наличието на валиден акт на Народното събрание

Правната норма е единство на воля и форма. В настоящото решение на КС ясно се посочва, че „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 му правилник”.

Конституцията предвижда в чл. 42, ал. 2, че „организацията **и редът** за произвеждане на /.../ референдуми се определят със закон“. Следователно приложим е именно и само предвиденият в специалния закон (ЗПУГ) ред. НС е обвързано от този ред, докато съответната законова разпоредба действа.

Този ред определя, че решение на НС по предложение за произвеждане на референдум се приема от НС само по представен от водещата парламентарна комисия проект за такова решение (чл. 13, ал. 5 от ЗПУГ), а не по „предложението на инициаторите“. Ако общият ред – уреден в ПОДНС, макар и на основата на чл. 73 от КРБ – позволява на всеки народен представител да предлага и проект на решение с такъв предмет (чл. 85, ал. 1 ПОДНС), какво е правното значение – и по-общо изобщо смисълът – на специалната разпоредба на чл. 13, ал. 5 от ЗПУГ?

В конкретния случай е спорно дали такъв проект на решение е приет от водещата комисия – на нейно заседание е обсъдено и гласувано „предложението” (с неговия въпрос), а не проект на решение. Поради непостигане в комисията на мнозинство за одобрение на предложението за произвеждане на референдум, се изготвя доклад, съдържащ проект на решение за отхвърляне на предложението, по какъвто в комисията не е провеждано гласуване. Да се приеме гласуването против едно решение като приемане на друго решение с обратен смисъл ми изглежда твърде произволно.

В дневния ред на НС е включена точка „Предложение за произвеждане на национален референдум с въпрос...“. Самото предложение е направено от трима народни представители (по общия ред на ПОДНС), а не от водещата комисия (както предвижда специалният ред по ЗПУГ)[\[2\]](#).

В заседанието на НС е представен докладът на водещата комисия със съдържащия се в него „проект на решение на НС“. Цялото проведено обсъждане в НС е посветено единствено на „предложението” (и съдържащия се в него въпрос за национален референдум), но не и проект на решение за отхвърляне на внесеното в НС с подписка предложение.

В края на заседанието председателстващият прави уточнение, „с което чрез максимално опростяване на изказа е дефинирал предмета на гласуване” (както се

посочва в настоящото решение на КС): „гласуваме предложението на „Възраждане”, на организаторите на референдума” – очевидно не на проект на решение, вкл. не на представения от водещата комисия проект с отрицателен диспозитив. И дори е уточнено: „който гласува „за“, ще гласува за провеждане на референдума...”.

За мен това не е „непрецизен изказ”, както приема Съдът. Това е приемане на решение чрез гласуване против друг предложен акт. Несъмнено е, че „волята на народните представители е нееднозначно изразена” (против произвеждане на референдум с предложения въпрос). Проблемът е в това дали тази воля е обективизирана във валиден правен акт – такъв, който е получил мнозинство „за” от гласуващите народни представители. Народните представители гласуват не по внесения от комисията проект на решение, а по текст, предложен от председателстващия заседанието, различен от проекта на комисията и в общи части съответстващ на предмета на предложението от група народни представители, по което се провежда обсъждане...

В чл. 13, ал. 7 от ЗПУГ ясно се посочва: **„Проектът за решение одобрява предложението за произвеждане на референдум с въпроса или въпросите, по които трябва да се проведе гласуването, или мотивирано отхвърля предложението”**. Проект на решение, което мотивирано отхвърля предложението, не е представян, обсъждан, гласуван и приет. Въпреки възможните езикови аргументи, в правото „не приемам” едно предложение няма как да означава „приемам обратното”... И като се има предвид, че „данните от стенографския протокол ...показват, че след проведеното гласуване председателстващият е обявил, че „предложението не е прието“ (както коректно е посочено в настоящото решение на КС). Намирам за озадачаващо как **„неприемането на едно предложение“ може да е равностойно на „приемане на решение”, било то и с обратен смисъл**. При обсъждане в НС на проект на закон гласуването против една предложена разпоредба не се приема за гласуване за (и още повече за „приемане“ на) разпоредба с обратния смисъл, каквато при това не е предложена...

И неизбежно след това обнародваното в ДВ решение на Народното събрание, е... „идентично по своя смисъл” с решението, документирано в стенографския протокол от заседанието на НС (по израза в настоящото решение на КС).

Накрая, в обнародваното решение са посочени разпоредбите, които очертават компетентността на НС, но нито една, на която се основава отрицателният му

диспозитив – порок на предложението, респ. основание за противоконституционност и/или противозаконност, поради което НС го отхвърля. Не е посочена дори спорната разпоредба на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ (относно ратифицираните международни договори), на която изрично или имплицитно се позовават повечето от изказванията при обсъждането в НС.

В обобщение, приемам, че в конкретния случай волята на народните представители е налице, тя е ясна и не е „подменена” (както се твърди в искането) – и до такова заключение достига КС в настоящото решение. Както и че не подлежи на политическо съмнение какъв би бил резултатът от гласуването в НС по един адекватен и валидно внесен („както са подходили други легислатури”) проект на решение за отхвърляне на предложението за произвеждане на референдум. Смятам обаче, че дори да приеме (в знак на толерантност към „ядрото на държавната власт”) наличие на валиден акт на НС, конституционната юрисдикция трябваше да даде много ясен знак за недопустимост на подобно пренебрегване на съществени изисквания към реда за приемане на акт на законодателния орган, за каквато изрази като „непрецизност” не са достатъчни. Още повече като се има предвид, че в същото решение по друг въпрос Съдът посочва достатъчно категорично: „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”.

II. Относно народния суверенитет

1. Смятам за водещи за предмета на настоящото дело – и за съществения смисъл на решението на КС извън преценката относно конкретния оспорен акт на парламента – **разпоредбите на чл. 1 от Конституцията (КРБ)**, които следва да бъдат разглеждани във взаимовръзка и в светлината на изградения демократичен политически режим.

Първата разпоредба (ал. 1) определя формата на държавата: република с парламентарно управление. Нюансите по отношение на разбирането за „парламентарна република” са известни и не са определящи за разглежданата проблематика.

Втората разпоредба (ал. 2, изр. първо) прогласява принципа на народния суверенитет: цялата власт произтича от народа.

Третата разпоредба (ал. 2, изр. второ) доразвива принципа на суверенитета по относително специфичен за Република България начин. Тя предвижда **две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт** (а именно начинът на осъществяване на държавната власт е ядрото на народния суверенитет): непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез”, не от, предвидените в Конституцията органи, несъмнено на първо място – националното представително учреждение, Народното събрание). Поради това дори да е безспорно, че народното представителство (в НС) е легитимно да изразява волята на (да представлява) суверена, не смятам, че може да се отстоява нито разбиране, че то/той е суверенът, нито че осъществяването на властта от представителите на суверена е „непосредствено осъществяване” от суверена.

Четвъртата разпоредба (ал. 3) може да се разглежда като конституционна гаранция за народния суверенитет. Според мен разпоредбите на ал. 2 и ал. 3 прогласяват и гарантират действително народовластие, с което ясно изразяват въплътената в Конституцията от 1991 г. воля за пълно прекратяване/ликвидиране на политическия модел на съществуващата преди това тоталитарна държава^[3].

2. Българският конституционен модел не достига до познато в други европейски държави (напр. Швейцария) ефективно постоянно народовластие чрез провеждане на множество референдуми по много широк кръг управленски въпроси. Той обаче съдържа **правно основание за ефективно пряко осъществяване на властта от народа**. Степента на интензивност на прякото упражняване на властта от народа зависи единствено от инициативността на субектите, които имат право да предизвикат произвеждане на референдум (сред които и група граждани). Позволявам си да смятам обаче **референдумната демокрация за най-висша/чиста форма на демокрация**, макар това да не е възприето в някои несъмнено демократични държави (напр. Федерална република Германия). „Единната и неделима учредителна власт на нацията обгръща в себе си основанията на всички други „власти” и на всякакви възможни „разделения на властите”. По такъв начин самото разделение на властите, което се явява основен организационен принцип на модерната държавност, не е нищо друго, освен изява *in pluralis* на тази единна и

неделима учредителна власт. /.../Нацията може да упражнява своята учредителна власт по различен начин, тъй като не съставлява организиран в някаква завършена форма субект на политическо решение: „**по какъвто и начин нацията да желае нещо, достатъчно е, че тя го желае**”. При това учредителната власт на нацията не се изчерпва в резултата на нейното еднократно упражняване”^[4]. Това разбиране не е несъвместимо с разбирането за „самоограничаване” на суверена в рамките на Конституцията – но и не позволява неговото абсолютизиране.

III. Относно прякото осъществяване на държавната власт от суверена

1. За централна за предмета на разглежданото дело приемам именно разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ, предвиждаща (в езикова и смислова връзка с първото изречение), че **„цялата държавна власт се осъществява от народа непосредствено”** и чрез предвидените в Конституцията органи. Смятам за несъмнено, че както езиковото, така и телеологичното тълкуване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, първо и второ изречение налагат разбиране за смислова и регулаторна свързаност. Местоимението „тя” във второто изречение несъмнено се отнася за „цялата държавна власт” (без да е възможно каквото и да било отделяне/пренебрегване на прилагателното „цялата”), както „него” несъмнено се отнася единствено и само за „народа” и то именно в смисъла му на суверен (от когото „произтича” и който „осъществява” цялата държавна власт – непосредствено или чрез предвидените в Конституцията органи, на практика и от непредвидени в нея, но създадени на основата на изградения в нея властови механизъм, органи). Нормата (всъщност принципът на народовластие, осъществявано пряко или представително), закрепена във второто изречение на ал. 2, е невъзможна без смисловата основа на първото изречение (определящо кой и какво „осъществява”).

Несъмнено трябва да се отчита, че предвиденото непосредствено осъществяване на държавната власт от народа не е характерно за голяма част от европейските конституции^[5], но и че в никакъв случай не е и уникално. Повечето европейски конституции не съдържат такава разпоредба, но *подобни* има във Френската конституция („Принципът на републиката е: управление на народа, **от народа** и за народа” – чл. 2, ал. 5; „Националният суверенитет принадлежи на народа и се упражнява от неговите представители и чрез референдум” – чл. 3, ал. 1), в

Италианската конституция („Суверенитетът принадлежи на народа и **се упражнява от народа** във формите и границите, определени от Конституцията” – чл. 1), в Хърватската конституция („Народът осъществява властта чрез избиране на представители и чрез пряко приемане на решения”, direct decision-making – чл. 1) и др.

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ е специфична и може да се разглежда като съществен елемент от българската конституционна специфика (идентичност). Но тя е факт – и нейното пренебрегване, още повече нарушаване, по каквито и да било съображения, е несъвместимо с всяка идея за върховенство на Конституцията. В този смисъл именно принципът на правовата държава, въплътен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията, и в частност едното негово измерение – принципът на правна сигурност – не търпи произволно ограничаване на предметния обхват или регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

В реализация на основополагащия за демократичната държавност принцип на народния суверенитет в тази разпоредба е въплътено разбирането, че суверенът (народът) може да се произнася относно (и то **именно в смисъл на „да решава”**, не просто да изразява мнение, с оглед на което после друг – бил той и парламентът – да решава) конкретни управленски въпроси (по отношение на „националните референдуми” чл. 9, ал. 1 от ЗПУГ въвежда уточнението „по въпроси с национално значение”[\[6\]](#)). В настоящото решение на КС се потвърждава еднозначно: „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.”

2. Прогласеното в чл. 1, ал. 2, изр. второ изначално правомощие на суверена сам и непосредствено да осъществява цялата държавна власт **естествено включва и гарантирана възможност той сам да предизвика свое произнасяне** по управленски въпроси – чрез съответната форма на осъществяване на властта, по „въпроси с национално значение” – чрез национален референдум. Затова напълно

споделям и изразеното в решението на КС разбиране за „равностойност“ („равностоеен конституционен ранг“) на двете форми на осъществяване на държавната власт – пряко и представително – както и че те „взаимно се допълват и укрепват стабилността на модерната демократична държава“, тъй като се „основават на върховенството на правото“.

Поради изложеното смятам обаче за напълно **несъвместимо с духа на Конституцията всяко разбиране за референдума като „вид допитване до народа“**, извадено от същностния му смисъл на **„решаване от народа“** и натоварено (вкл. езиково) с разбиране за ограничена социологическа, евентуално политико-консултативна, функция на инструмента на прякото народовластие. Вярно е, че чл. 42, ал. 1 от КРБ използва израза „допитвания до народа“, но именно в същия смисъл, като израза в ал. 2 „референдуми“ – а двете заедно в смисъла на чл. 1 „осъществява пряко държавна власт“. Възможната роля на допитване (консултиране) на някои референдуми, които не са получили достатъчно широка представителност (достатъчно голям брой участвали в него граждани), не само не лишава произнасянето на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани от незаобиколима политическа значимост, но и не позволява всеки референдум да се възприема като „консултация“. Самият закон, който урежда произвеждането на референдуми (ЗПУГ), е озаглавен „за пряко участие на гражданите“ – не за „допитване“ или друго в този смисъл. Неговата ал. 1 ясно определя, че законът „урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт**“ – не просто „участие“, а участие в „осъществяването“ на държавната власт.

Затова смятам, че беше необходимо настоящото решение на КС ясно да изрази разбиране за националния референдум като **начин „за пряко решаване от гражданите“**. При достатъчна представителност, с всеки национален референдум суверенът приема управленско решение. Именно това разбиране според мен е отразено и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ: **„Решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание“**.

3. Дори да може да се спори относно ролята на тази разпоредба на гарант за широко представителство на суверена – с оглед неотклонно спадащата избирателна активност в парламентарни избори – очевидно ми се струва, че по този начин

легитимността на такъв референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата изборителна активност (брой участвали изборители) Народно събрание. Когато суверенът с мнозинство се произнесе на национален референдум при „участие” на поне такъв брой изборители, какъвто са участвалите в последните към момента парламентарни избори, той взема решение.

С произнасянето на суверена по този начин (и още от деня на обнародването на „решението, прието чрез национален референдум” в ДВ – чл. 25, ал. 1 и 2 от ЗПУГ) е налице прието решение. Затова и неговата правна сила е обвързваща и за самото НС. Народното събрание приема акт, САМО „когато това е необходимо за изпълнение на решението” (чл. 9, ал. 6, изр. второ от ЗПУГ). Очевидно е и разбирането, че е **напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.** Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

4. Политическото значение на резултата от произведен национален референдум също е отразена ясно в закона. Дори когато в такъв референдум „са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание”, ако техният брой представлява **„повече от 20 на сто** от гражданите с изборителни права”, можем да приемем, че е налице относително представителен референдум. И произнасянето на мнозинството от участвалите (гласувалите) в него задължава Народното събрание да разгледа подкрепеното от мнозинството от участвалите „предложение” (и то без забавяне – арг. от чл. 23, ал. 3 във вр. с чл. 52 от ЗПУГ). В този смисъл произнасянето на част от суверена в такъв референдум не е годно да произведе управленско решение с правни последици и може да се разглежда като консултиране, допитване в тесен смисъл, а самият референдум – като „консултативен”: очертаващ желаното (не от мнозинствена, но и не от пренебрежимо малка част от народа – 20 % от всички изборители, които в някои случаи може да се окажат повече от всички, които са гласували на последните парламентарни избори...) съдържание на бъдещ правнозадължителен акт на парламента. Но точно толкова

вярно е и обратното: когато в един референдум са участвали значителна част от избирателите (според Закона поне колкото в последните парламентарни избори), произнасянето на мнозинството от тях представлява не израз на виждане, а управленско решение, с което са безусловно длъжни да се съобразят всички държавни органи (и именно такава разбиране е вълпътено в ЗПУГ).

Несъмнено е: валидните актове на парламента са задължителни за гражданите. Както и обратното: решенията на широко представителен национален референдум са задължителни за всички държавни органи, вкл. (ако не и на първо място) за парламента. В този смисъл – и с оглед относително ниската (и неотклонно спадаща!) електорална представителност на политическите партии/коалиции – всеки, дори „консултативен”, а несъмнено „задължителният”, референдум представлява и **изключително важен за същинската демокрация инструмент за определяне или коригиране на политическите решения** (в частност в парламента). „В най-ново време парламентарната форма на управление не е нищо друго, освен конституционна организация на борбата на политическите партии за овладяване и осъществяване на публичната власт”^[7]. Затова според мен пълноценната демокрация изисква наличието на ефективен коректив.

5. Смятам за правилно разбирането, че в духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум^[8]. Смисълът на представителната демокрация е не в това относително малък брой представители на суверена да решават най-важните въпроси, а в оперативната способност на относително малък брой представители на суверена да решават бързо и ефективно множеството текущи управленски въпроси, респ. още по-малък брой „изпълнители”, избрани легитимно от представителите на народа, да решават текущите въпроси на управлението в органите на централната изпълнителната власт (Министерския съвет). „Осъществяването непосредствено от народа” на „цялата държавна власт” може да бъде ефективно именно ако е съсредоточено към най-важните въпроси, по които е необходима висока степен на съгласие и произтичащите от него демократична легитимност и стабилност на взетото решение.

Прякото участие на гражданите в управлението е един от основните начини за намаляване на недоверието към политическото и за осигуряване на подкрепа и

повишаване на тяхната отговорност за приеманите управленски решения^[9]. Убедено смятам, че **значителното ограничаване на кръга на въпросите**, които може да бъдат решавани с референдум, и още повече на възможностите определен брой граждани на предизвикат провеждането на референдум по такъв въпрос, **има силно негативно влияние не само върху доверието** на обществото към политическия процес, но и за авторитета на държавното управление и по-общо за осъществяването на държавната власт в цялост.

В този смисъл смятам, че според чл. 1 от нейния основен закон Република България може да се разглежда като република с парламентарно управление в условията на пряка и представителна демокрация. Между разпоредбите на първата и на втората алинея на чл. 1 не може и не бива да се прокарва разграничение, още по-малко противопоставяне. **Възможността за пряко осъществяване на държавната власт не противоречи на представителното осъществяване чрез парламентарното управление.**

6. Имам резерви към разбирането, че „**пряко осъществяване** на държавната власт от суверена“ се осъществява **и чрез „избори“**: изборите (когато са демократични) са механизъм именно за представително осъществяване на държавната власт – като „една от двете основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоеен конституционен ранг“ (по израза в настоящото решение на КС).

Посочените до тук разпоредби от ЗПУГ разглеждам именно като приложение на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията и, което е по-съществено, ясно изражение на разбирането на законодателя за нейния дух и нейните принципи. Към други разпоредби от ЗПУГ обаче имам резерви, които излагам нататък.

В обобщение изразявам виждане, че беше необходимо мотивите на настоящото решение на КС да съдържат недвусмислено потвърждаване на въплътеното в Конституцията разбиране за народния суверенитет и за ролята на референдума като една от основните форми за неговото демократично осъществяване.

IV. Относно правомощията на Народното събрание по отношение на внесено предложение за произвеждане на национален референдум

Конституцията предоставя право да участват в допитвания до народа на българските граждани (които са навършили 18 години, не са поставени под запрещение и не изтърпяват наказание лишаване от свобода – чл. 42 ал. 1). Народното събрание е компетентно да определя със закон организацията и реда за произвеждане на референдуми (чл. 42, ал. 2)^[10] и е изпълнило това свое конституционно задължение с приемането на действащия ЗПУГ. За уплътняване на регулативния потенциал на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ и в изпълнение на предвиденото в чл. 42, ал. 2 от КРБ конституционно задължение, законодателят е приел закон, който необходимо урежда реда за осъществяването на това основно право на суверена^[11]. Решения за произвеждане на национален референдум е компетентно да приема единствено Народното събрание (чл. 84, т. 4). Неговата компетентност обаче според мен е рамкирана от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ, която възплава заложения в чл. 1, ал. 2 от КРБ принцип на народния суверенитет.

1. Конституцията не определя изрично кой може да поиска/предизвика непосредствено осъществяване на държавната власт от народа (т.е. произвеждане на референдум). Законът (в чл. 10, ал. 1) уточнява, че „предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум може да бъде направено от не по-малко от една пета от народните представители; Президента на Републиката; Министерския съвет; не по-малко от една пета от общинските съвети в страната; инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права”. Намирам за спорно посочването на последно място на гражданите (като част именно от суверена – за разлика от всички други субекти). Независимо от това тази разпоредба ясно урежда **възможност суверенът, именно чрез само част от съставляващите го граждани, да може да поиска („предложи”) прилагане на механизма за пряко осъществяване от него на властта.**

Без очевидно да произтича от Конституцията, Законът закрепва два вида гражданска инициатива за референдум, които може условно ще определя като „тясна” и „широка”. В случая на „тясна инициатива” – предложение от поне 200 000 граждани

с избирателни права^[12] – Народното събрание е длъжно „да обсъди“ предложението^[13] за произвеждане на референдум по даден въпрос, ако „подписката“, чрез която се прави това предложение^[14], отговаря на законовите изисквания (чл. 13, ал. 3), които не включват предварителна преценка дали предложението е съобразено с ограниченията, предвидени в чл. 9 (или произтичащи от самата Конституция). Смятам за несъмнено, че в този случай „обсъждането“ е относително свободно и може да включва преценка за целесъобразността на произвеждането на референдум с предлагания с подписката въпрос, респ. че Народното събрание може и по съображения за неуместност, ненавременност или друга целесъобразност да вземе решение, с което „мотивирано отхвърля предложението“ (чл. 13, ал. 7). То може и да вземе решение за произвеждане на референдум, като „редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност“ (чл. 13, ал. 6). **В този смисъл в случай на тясна гражданска инициатива Народното събрание е напълно свободно в преценката си** дали да удовлетвори или да отхвърли (мотивирано) искането за произвеждане на национален референдум.

В случай обаче на „широка инициатива“ – предложение от поне 400 000 граждани с избирателни права – **свободата на преценка на НС е изрично ограничена** от разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ: „Народното събрание **приема решение** за произвеждане на национален референдум, **когато това е поискано** от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, **и не противоречи на ограниченията** по чл. 9, ал. 2, 3 и 4”.

Дори ако с Конституцията „суверенът се е самоограничил“, както се посочва в настоящото решение на КС, според мен няма нито разпознаваема правна основа, нито демократична или друга логика правото му да поиска непосредствено осъществяване на държавната власт да е напълно ограничено от преценка по целесъобразност на ...неговите представители (в НС). И обратно – ако с разпоредбата на чл. 10, ал. 2 от ЗПУГ законодателят се е самоограничил, смятам за вярно, че това произтича именно от духа и регулативния ефект на разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията, и не смятам за вярно, че от Конституцията произтича отсъствие (или пълна невъзможност за налагане) на каквото и да било задължение на парламента.

От една страна без подобно разбиране (за задължение при „широка

инициатива”) би останало без какъвто и да било смисъл прокараното в закона разграничение между подписка, подкрепена от поне 200 000, и подписка, подкрепена от поне 400 000 избиратели. Ако и в двата случая НС има пълна свобода да преценява по целесъобразност, защо изобщо е необходимо законодателно разграничение на двата случая?

От друга страна редакцията на цитираната законова норма е напълно ясна: НС трябва (е длъжно) да приеме решение за произвеждане на референдум, когато това е поискано от поне 400 000 граждани. И може да вземе решение, с което **отхвърля поискано по този начин произвеждане на референдум само ако (установи, че) предложението не спазва ограниченията** (самият закон говори именно за „ограничения“!, чл. 10, ал. 2) по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от ЗПУГ. Разбира се – и всяко друго ограничение, което произтича от самата Конституция (и не е необходимо това да се посочва изрично в закона, тъй като произтича от здравия разум на конституционната правова държава). Несъмнено тези ограничения (докато са действаща норма) трябва да бъдат спазени и от/в самото предложение – и именно това е овластено да провери Народното събрание.

По аргумент за обратното обаче, ако то не установи неспазване на което и да било от тези ограничения, е длъжно да вземе решение за произвеждане на национален референдум с предложения въпрос (и с резервата за възможност за преформулиране^[15] на въпроса /чл. чл. 13, ал. 6 от ЗПУГ/, макар в тази хипотеза и това да ми изглежда спорно по изложените нагоре съображения). Затова смятам, че при наличие на предложение, подкрепено от 400 000 граждани (валидни „подписи“), **Народното събрание има ролята на „своеобразен посредник“** (по израза, използван, макар и наистина в по-широк смисъл общо за ролята на НС по отношение на инициатива за референдум, в Решението на КС по к.д. 8/2016). В този случай обаче не намирам за уместно да се говори за „обвързана компетентност“. На въпроса за самите ограничения ще се върна по-нататък.

Изразявам и резерви относно потвърденото от КС разбиране, че „въпросът на референдума не подлежи на самостоятелен контрол“ за конституционность. Едно предложение за референдум е форма и въпрос, нищо друго. И съществената преценка е относно въпроса. В този смисъл категорично не приемам и че „няма противоконституционни въпроси“. Искането за провеждане на референдум е неделимо от въпроса, предмет на предлагания референдум. Няма искане без въпрос.

Преценката (по предвидения в ЗПУГ ред) за законосъобразност на предложението се прави както по формални критерии (чл. 13, ал. 3 във вр. с чл. 10-12 и др.), така и по отношение на предлагания въпрос (един или повече от един – и за всеки по отделно, чл. 9). Неизбежно – също и преценката за конституционност на акта на НС относно предложението. И затова по-голямата част от мотивите на настоящото решение на КС са посветени на това, от което зависи конституционността на предложението за произвеждане на референдум, респ. на решението на НС по него – т.е. **именно и само на предложения въпрос (неговия предмет):** дали *той* попада в обхвата на компетентността на НС, дали *той* противоречи на Конституцията и т.н. И това е напълно естествено – иначе обхватът на контрола за конституционност би бил ограничен само до преценка относно изискванията за форма.

2. Смятам също за изкуствено прокарването на разграничение или противоречие между разпоредбите на втората и третата алинея на чл. 1 от КРБ: осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на една част от него, **не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“**. Още по-малко мога да приема, че „присвоява“ осъществяването на народния суверенитет група граждани (400 000), която задължава НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум. Тя по никакъв начин **не изземва и изобщо не осъществява власт** – но е достатъчно представителна, за да може да поиска/предизвика осъществяване от НС в рамките на неговите конституционни правомощия (с участието и на Президента) на процедурата за осъществяване на власт именно от суверена (целия народ). Последното според мен Конституцията не само предвижда, но и гарантира.

Изискуемият брой валидни подписи на български граждани с избирателни права (колкото и да е трудно да се обори произволността в определянето на точно такъв брой, а не по-голям или по-малък) отрежда на тази група граждани основателна роля на **„съществена част от народа“** или на **инцидентен представител на суверена**. Тази група граждани **не изземва правомощие на НС, а само ангажира неговото произнасяне** в рамките на Конституцията и закона и в рамките именно на неговите правомощия.

Именно за да не се стигне до „присвояване“ на народния суверенитет (и на

държавната власт) от „част от народа”, в чл. 23, ал. 1 от ЗПУГ се проglasява, че решение е взето само когато в произведения референдум са участвали поне толкова избиратели, колкото и в последните избори. Такъв референдум смятам трябва да се разглежда като представителен (поне колкото и действащия парламент).

„Присвояване” според мен ще е налице именно в обратната хипотеза: когато една малка част от народа, като народните представители (и понякога дори само над $\frac{1}{4}$ от тях с оглед правилата за обикновеното мнозинство) – макар и демократично овластена да го представлява – взема решения, каквито не позволява да бъдат взети/коригирани от самия суверен. Особено типичен пример е ратифицирането на международен договор, след което произнасянето по него на суверена чрез референдум е определено за недопустимо (чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ, който анализирам нататък).

Допускането, че е възможно НС по собствена свободна преценка (и извън изрично предвидените в закона или произтичащи от самата Конституция основания за това) да откаже произвеждането на референдум, което е валидно поискано от законово предвиденото количество избиратели (400 000, условно 10 % от действителното електорално тяло^[16]), би означавало допускане на възможност „част от народа“ (мнозинство от присъстващите народни представители), била тя и демократично легитимна (и пълноправна да приеме решение като акт на парламента), да си „присвои“ (макар и еднократно/инцидентно) „осъществяването на народния суверенитет“ – като лиши самия суверен от гарантираната от чл. 1, ал. 2 възможност сам да се произнесе.

3. От друга страна не смятам, че е конституционно допустимо – на каквото и да било основание – да се отрече и **правото на едно малцинство** (каквото формално представляват 400 000 граждани) **да предизвика произнасяне на суверена**, в резултат на което да стане ясно и кое е „малцинствено” и кое – „мнозинствено” виждане, воля – и в резултат на това: управленско решение. Всъщност задължаването на НС да приеме решение за произвеждане на национален референдум според мен трябва да се разглежда като право на едно формално малцинство (но все пак достатъчно значително по численост) да предизвика произнасяне на обективното мнозинство, без това да може да бъде препятствано от група представители на суверена в парламента по съображения, каквито Конституцията и законът не

допускат.

Едва произнасянето на мнозинството от гласувалите на референдума (на практика мнозинството от достатъчно представителен брой гласували на референдум граждани, съпоставим с броя гласували на парламентарните избори, както изисква чл. 21, ал.1 от ЗПУГ – т.е. със същата демократична легитимност, като тази на самия парламент) вече представлява приемане на правнозадължително решение, респ. осъществяване на държавна власт. Именно такова разбиране според мен отразява и задължителността на решенията на националните референдуми, прогласена в чл. 21, ал. 1 от ЗПУГ и въплътена в същността на чл. 1, ал. 2 от КРБ.

4. Затова не мога да приема, че: „...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).”.

Подобно заключение създава според мен невярната представа, че дори когато не е налице нито едно от основанията за отхвърляне на едно такова предложение (предвидени изчерпателно в Закона и/или произтичащи от самата Конституция), парламентът е свободен в преценката си дали да вземе решение за произвеждане на референдум. Наистина в настоящото решение на КС такъв извод не е изрично формулиран – но според мен беше необходимо ясно да бъде формулиран обратният извод: че когато не е налице нито едно основание за отхвърляне, **НС не е свободно по съображения за целесъобразност** (без съображения за конституционосъобразност или законосъобразност) **да вземе решение за отхвърляне на предложение, направено чрез подписка от поне 400 000 български граждани с избирателни право.**

Разбира се, напълно възможно е – както навярно би се установило и в конкретния случай – въпросът на референдума да получи отрицателен отговор от

гласувалите избиратели. Както е напълно възможно под едно предложение за референдум да са се подписали и избиратели, които при провеждането му биха гласували отрицателно по поставения въпрос – но смятат за необходимо именно по този въпрос да се произнесе целият народ /суверена.

Въпросът дали и при какви условия НС е длъжно да приеме решение за произвеждане на национален референдум е поставен в искането до КС, предмет на настоящото дело (макар и не по достатъчно убедителен начин, както и повечето други релевирани основания за противоконституционност на оспореното решение на НС). Според мен в настоящото дело въпросът има ли НС задължение да приеме решение за произвеждане на национален референдум, поискано от поне 400 000 граждани с избирателни права, стои единствено ако се установи, че не е налице валидно основание за отрицателно решение (както бе посочено по-горе и ще бъде анализирано нататък).

В обобщение смятам, че в мотивите на своето решение Съдът следваше (и имаше добър – и легитимен! – повод) да изрази недвусмислено и съответстващо на чл. 1 ал. 2 от КРБ разбиране за правомощието (и параметрите на задължението) на НС: когато произвеждането на национален референдум е предложено от 400 000 избиратели, НС не е длъжно автоматично да вземе решение за произвеждане на референдум, но може да откаже произвеждане на референдум само ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения. И когато предложението отговаря на всички изисквания, НС е длъжно да вземе решение за произвеждане на референдум. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което намирам за несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон.

V. Относно ограниченията пред национален референдум

Приех за установено, че ако валидно подкрепено от над 400 000^[17] граждани предложение за произвеждане на национален референдум е внесено в Народното събрание, то може да отхвърли предложението само ако мотивирано установи, че предложението не е съобразено с някое от валидните ограничения.

В закона, който „урежда условията[18], организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт” (съгласно формулировката в чл. 1), законодателят е посочил (в Раздел II „Национален референдум”, чл. 9 „Предмет”, ал. 1-4) **изчерпателно** ограниченията[19], с които трябва да бъде съобразен предметът, очертан от предложения за решаване с референдум въпрос (един или повече):

- Да се отнася до въпрос с национално значение (очевидно по това изискване преценката е неизбежно субективна и като такава – в свободна дискреция на НС, която обаче следва да се осъществява от него ограничително);
- Въпросът/предметът/решението да е в компетентността на Народното събрание (това ограничение анализирам разгърнато нататък);
- И в рамките на компетентността на НС да не се отнася до правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание и до негова компетентност, произтичаща от разпоредбите на чл. 84, т. 4, 6, 7, 8, 10, 12, 16 и 17, чл. 91, 91а, чл. 103, ал. 2, чл. 130, ал. 3, чл. 132а и чл. 147, ал. 1 от Конституцията (тези разпоредби са ирелевантни за настоящото дело, поради което оставям без анализ тук въпроса защо всички тези или защо само тези въпроси от компетентността на НС са извадени от възможния предмет на един референдум);
- както и за размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски и за държавния бюджет;
- да няма за предмет (фактически одобрение на приет) кодекс или друг закон, който уреждат изцяло материята в дадена област (намирам за много спорно дали и това ограничение съответства на чл. 1, ал. 2 от КРБ)
- или въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, след тяхната ратификация (на това може би най-спорно ограничение се спирам нататък).

Намирам за спорно дали някои от тези ограничения са съобразени с Конституцията. Ще се спра само на тези две от тях, на които се основават в голямата си част мотивите на настоящото решение на КС и по същество мотивите на оспореното решение на НС (доколкото могат да бъдат установени от хаотичните дебати в НС при приемането на оспореното негово решение).

Приемам за несъмнено, че едно предложение за референдум трябва да бъде съобразено и с всяко имплицитно произтичащо от Конституцията (доколкото според мен не може да се установи изрично) ограничение, макар законът да оставя

впечатление, че произтичат именно от Конституцията изчерпателно изброените в него ограничения и е възможен въпрос защо не са посочени и други, ако могат обосновано да бъдат изведени от нея. Затова ми е трудно да приема за установено, че в мотивите на настоящото решение на КС се извежда „конституционно ограничение”, различно от посочените в Закона. В частност според мен в това решение предвиденото в закона изискване предметът на референдума да е в компетентността на НС се разглежда именно като произтичащо от Конституцията и то във връзка с другото ограничение относно уредените в ратифициран международен договор въпроси, което иначе е материя от компетентността на НС.

1. Относно ограничението само до рамките на компетентността на НС

Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от КРБ е не само императивна, но и ясна: ЦЯЛАТА държавна власт (може да) се осъществява пряко от гражданите! В съответствие с това самият законодател е посочил в чл. 1, ал. 1 от ЗПУГ, че този закон урежда „...урежда условията, организацията и реда за **пряко участие на гражданите** на Република България **при осъществяване на държавната... власт**“. Разбира се, това не означава отсъствие на каквито и да е ограничения. Извън всякакъв разум е да се мисли, че един референдум може да нарушава основни конституционни принципи. Немислимо е с референдум да се решават въпроси, които рушат устоите на конституционната правова държава и сред тях основните права. Както и въпроси от компетентността на съдебната власт („Народен съд” е напълно несъвместим с всяка представа за конституционна правова държава).

Не съм убеден обаче, че ограничаването само до въпросите от компетентността на Народното събрание напълно съответства на Конституцията. Самата идея, че НС може нещо, което народът/суверенът не може, намирам за озадачаваща, ако не и за несъвместима с духа на чл. 1. Включително ако е вярно, както е посочено в настоящото решение на КС и както приемам и аз, че „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.”.

Затова и в ал. 6 на чл. 9 от ЗПУГ е изразен еднозначен постулат: националният референдум е начин за пряко решаване от гражданите на управленски въпрос (и в решението на КС ясно се посочва, че „приетото чрез референдум решение е пряко осъществяване на държавната власт”) и такова „решение **не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание**”. Това е властово решение, което е задължително за всички и подлежи на изпълнение. Ако изпълнението изисква приемане на акт от парламента, той е длъжен да приеме такъв акт (затова второто изречение на чл. 9, ал. 6 посочва, че „Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението”).

Не приемам аргумента, че въпросът, предмет на национален референдум, трябва да е в компетентността на НС, „за да може след това НС да изпълни решението, прието с референдума”. Защо да не е възможен референдум, чието решение не изисква приемане на акт на НС (нали „когато е необходимо”). Или да изисква изпълнение само от изпълнителната власт? Или дори да е самоизпълнимо, каквито са голяма част от законовите норми?... Кой и как ще трябва да изпълни едно решение от референдум според мен не може да предопределя неговия предмет. Затова намирам за непълно посоченото в настоящото решение на КС, че „смисълът на един национален референдум е ...да обвърже народното представителство с предприемане на действия за изпълнение на изразената воля на суверена“. Както посочих и нагоре, самият Закон (в чл. 9, ал. 6, изр. второ) изразява разбирането, че е напълно възможно за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.

В частност това, че някои от мерките по присъединяването към единната валута напр. са в компетентността на други държавни органи (като МС и БНБ), по никакъв начин не отрича ролята/компетентността на самото НС в рамките на този сложен и в същината си и нормотворчески процес. Достатъчен пример са необходимите за въвеждането на единната валута изменения в действащи закони. Евентуалната необходимост от приемане на акт от НС (и/или от друг държавен орган) не е от естество да ограничи, още по-малко да препятства правната задължителност на прието на референдум решение и в този смисъл – на непосредственото осъществяване на държавната власт от суверена.

Поради това смятам, че предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС.

Не приемам и разбирането, че въпросите от компетентността на Великото народно събрание (ВНС) изначално са извън допустимия обхват на национален референдум^[20]. ВНС е предвидената в КРБ форма за осъществяване от суверена на учредителната власт в пълнота. Избирателите могат да определят свои представители, които да се произнасят по всяка (!) разпоредба от Конституцията (и дори да приемат „нова Конституция” – чл. 158 от КРБ). Какво обаче ги лишава от легитимност изобщо да се произнасят по такава разпоредба? Очевидно по действащия по силата на ЗПУГ ред ако би бил произведен референдум за изменение/отмяна на разпоредба, по която компетентно е единствено ВНС, би следвало НС да приеме решение за свикване на ВНС, за да изпълни волята на суверена. Именно поради това всички въпроси от компетентността на ВНС според мен са в компетентността на НС да вземе решение за свикване на ВНС (по чл. 159, ал. 2 от КРБ) – и поради това в компетентността на НС да вземе решение за произвеждане на национален референдум (по чл. 84, т. 5 от КРБ).

Поради това смятам, че е конституционно допустим референдум, решението на който изисква НС да приеме проект за изменение на Конституцията, който да бъде внесен в свикано за тази цел ВНС.

Отделен въпрос е, че последиците от евентуално неизпълнение (или частично или привидно изпълнение) от НС или след това от ВНС на волята на суверена, изразена чрез референдум, са само политически, не и правни.

2. Относно обхвата/рамките на компетентността на НС по отношение на международните договори

Ако приемем, че предмет на референдум може да бъде само въпрос от компетентността на НС, съществен става въпросът за рамките/обхвата на тази компетентност. В частност по отношение на международните договори на страната.

В настоящото решение на КС според мен най-съществено (носещ мотив) е разбирането, че не е в компетентността на НС въпрос, който то не може да реши

едностранно. В частност с оглед предмета на искането до Съда в неговото решение по същество се приема, че става дума за „едностранно” изменение на Учредителните договори на ЕС и/или на Договора за присъединяване на Република България с оглед произтичащо от тях задължение за държавата, каквото „едностранно” изменение се приема, че НС не може да направи.

Ключово тук според мен е абсолютизирането на разбирането за едностранна мярка. В настоящото решение на КС се разглеждат във взаимовръзка разпоредбите на чл. 85, ал. 1-3 от КРБ. И се прави извод, че ако изменение или денонсиране на ратифициран от НС международен договор е възможно само по посочения в самия договор ред (или в съответствие с общопризнатите норми на международното право^[21]), то когато този ред не предвижда едностранно изменение/денонсиране и НС не е компетентно едностранно да го измени/денонсира (което в конкретния случай намира отражение по отношение на договорите, свързани с ЕС, на които се спирам нататък).

В настоящото решение на КС се посочва, че „е необходимо решението, прието чрез национален референдум в една конституционна, правова държава да бъде изпълнимо при зачитане на върховенството на Конституцията”. След което обаче се прави извод, че решението, което може да се вземе чрез предлагания в конкретния случай референдум, не може да бъде изпълнено от Народното събрание. Този извод се основава на „логиката на посочените по-горе конституционни разпоредби /чл. 85 ал. 1, т. 9, ал. 2 и ал. 3 от КРБ – б. м./ в тяхната взаимна връзка”. Смятам, че от тези разпоредби на КРБ не може да бъдат изведени – както изглежда, че прави настоящото решение на КС – „конституционен стандарт” или „граница на конституционно допустимия обхват” на предмета на един национален референдум по въпрос, който е уреден в международен договор (вкл. „договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС”).

В ал. 1 на чл. 85 се изброяват изчерпателно международните договори, за които задължително се изисква ратификация от НС. В т. 9 логично бяха добавени и всички международни договори, с който на ЕС се предоставят произтичащи от Конституцията правомощия^[22]. Това означава, че сключването на всеки такъв договор трябва да бъде „одобрено” (чрез ратификация) от националното представително учреждение, но по никакъв начин не препятства провеждането на референдум както преди сключването/ратификацията (вкл. с въпрос дали да бъде

сключен), така и след като бъде сключен и дори след като влезе в сила (вкл. с въпрос трябва ли договърът да бъде изменен или денонсиран).

В ал. 2 се закрепва изискване за завишено („квалифицирано“) мнозинство за ратификацията на такъв договор (по т. 9) и според ме тази разпоредба няма никакво отношение към евентуален референдум относно уреден в такъв договор въпрос.

Разпоредбата на ал. 3 е конституционен акт на зачитане на международното право и закрепва принципа, според който всеки международноправен ангажимент може да бъде изменян или прекратен само по предвидения от самото международно право (в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право) ред. Тя няма никакво отношение нито към примата на международното право (прогласен в чл. 5, ал. 4), нито към референдумите.

От тези разпоредби – вкл. последната – според мен по никакъв начин не може да бъде изведена конституционна пречка с референдум да се вземе решение за изменение/денонсиране на международен договор, в изпълнение на което МС и НС да предприемат необходимите мерки в съответствие с предвиденото в конкретния международноправен акт или в общопризнатите норми на международното право. В частност денонсирането в крайна сметка е именно „едностранна“ мярка от страна на държавата и е в компетентността на Народното събрание (макар и не единствено). Ако НС може да денонсира един международен договор, защо да не може да направи това в изпълнение на решение в този смисъл, взето чрез референдум?! Какво може да реши един референдум преди ратификацията на даден международен договор (което очевидно позволява разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ)? Най-очевидно: дали да бъде ратифициран, т.е. дали държавата да се обвърже с такъв договор (вкл. и дали да се присъедини към дадена международна или интеграционна организация). Защо покъсно (след ратификацията) да не може да бъде поставен на референдум същият по същество въпрос – да остане ли държавата обвързана от конкретния договор, респ. да остане ли член на конкретната организация?

Напълно вярно е, че в частност както Договорът за присъединяване, така и Учредителните договори на ЕС, „не може да бъдат едностранно изменяни“ („от българския парламент“). Но **Договорът за присъединяване може да бъде едностранно денонсиран** (нещо, за което, надявам се, все още малцина биха изразили подкрепа и засега никой не предлага официално/публично) – а по този начин и самите Учредителните договори, по които България чрез него е станала

страна.

В частност денонсирането на ДЕС,ДФЕС и ДЕОАЕ („оттегляне от Съюза”) може да се направи от „всяка държава-членка, в съответствие с нейните конституционни изисквания”), било и при спазване (в светлината на принципа на лоялно сътрудничество по чл. 4, § 3 от ДЕС и на изискването на чл. 85, ал. 3 от КРБ) на определената в тях (в случая в чл. 50, § 2 от ДЕС) процедура. А ако прилагането на тази процедура (или приемане на заключителен акт – „споразумение за оттегляне”) е невъзможно (напр. непостигане на квалифицирано мнозинство в Съвета или одобрение от ЕП), прекратяването на членството в ЕС настъпва автоматично – именно по силата на **едностранната воля** на прекратяващата членството си държава (две години след датата, на която е уведомила Европейския съвет за това свое намерение, или на единодушно договорена друга дата). Точно така – автоматично... – настъпи прекратяването на членството в ЕС на Обединеното кралство Великобритания и Северна Ирландия.

От това следва еднозначен извод, че **прекратяването на членството в ЕС може да се постигне и „едностранно” от всяка членуваща суверенна държава**. Поради това не мога да приема за вярно, че „Народното събрание не разполага с правомощие да спира едностранно действието на Договора за присъединяване”, тъй като НС може – по реда на чл. 85, ал. 1 и при спазване на изискването на чл. 85, ал. 3 от КРБ – едностранно да денонсира Договора за присъединяване към ЕС (именно както е предвидено в самия Договор за ЕС, чл. 50). И за мен е несъмнено, че в Република България това може да бъде направено в изпълнение на прието с национален референдум решение в този смисъл. Разбира се, изпълнението на едно евентуално такова решение на национален референдум би изисквало и **отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията** (отново дори от „обикновено” Народно събрание по реда на чл. 15 във вр. с чл. 153), на което се спирам нататък.

Поради изложеното не мога да споделя никакво разбиране, че Конституцията (чрез тези или други разпоредби) определя граници на конституционно допустимия обхват на предмета на един национален референдум. Включително по отношение на въпрос, който е уреден в „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС”. Освен всичко друго, такова разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в

*ЕС или друга организация. Самото допускане на подобно внушение е годно единствено да подхрани евроскептицизма и внушенията за загубен суверенитет – които при това нямат **никакво основание и в самото право на ЕС**. Независимо дали изобщо има причини да се предположи, че референдум с въпрос да прекрати ли България членството си в ЕС би могъл към настоящия момент да получи положителен отговор от мнозинството от избирателите, евентуалното им лишаване от правото изобщо да се произнесат вече представлява истинско руниране както на самата идея за народовластие, така и на разбирането за държавен и за народен суверенитет. Разбира се, едно подобно решение би изисквало и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията (който анализирам нататък).*

Според мен референдум с въпрос относно членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС) и по-общо относно всеки обвързващ я международен договор не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл споделям разбиране, че разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от КРБ ограничение.

3. Относно компетентността на НС по отношение на изменение на ратифициран международен договор и предвиденото в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ ограничение пред националните референдуми

На следващо място, смятам, че след като НС (респ. решение на референдум) може по-голямото – денонсиране на международен договор, то може и по-малкото: да предприеме (или предизвика предприемането от правителството на) мерки/инициатива за изменение на такъв договор (вкл. „договор, предоставящ на ЕС произтичащи от Конституцията правомощия”). Логично е първо да се направи именно опит за изменение на разпоредбата от съответния международен договор, по отношение на която евентуален референдум се е произнесъл, а след това при неуспех на инициативата за изменение да се мисли/да се предприемат действия за денонсиране на целия договор.

Всеки международен договор може да бъде изменян от страните по него. В частност ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни (чл. 48 от ДЕС) – вкл. по

инициатива на една (дори една-единствена!, „всяка“) държава-членка (чл. 48, § 2 и § 6[23]) и дори по отношение на „...ограничаване на областите на предоставена на ЕС компетентност“ (§ 2, второ изр.). Според мен в Българската конституция не съществува никаква пречка с национален референдум да бъде взето и решение за предприемане на такава инициатива.

Възможен е според мен и **референдум относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор**, без самият договор да бъде нарушаван (напр. относно момента на приемане на мерки за изпълнение на договора, когато договореното оставя свобода на преценка относно момента на изпълнение, напр. в рамките на определен краен срок). Точно така напр. при транспониране на една съюзна директива (несъмнено принципно различна от всякакъв международен договор) предприемането на необходимите мерки на национално равнище нерядко е възможно да се направи в свободно определен от държавата момент в рамките на предвидения в директивата краен срок (напр. мерки с бюджетни измерения). Една държава може да намери за уместно (с оглед нейните легитимни интереси, които определения с директивата срок очевидно позволява да бъдат отчетени) да приеме някои необходими мерки в последния момент в рамките на определения срок, а друга – по-рано или веднага.

Ако достатъчен брой избиратели искат да бъде осъществено определено управленско решение – вкл. изменение или денонсиране на действащ международен договор на държавата – те могат да създадат и/или да подкрепят на парламентарни избори политическа партия (една или повече), която отстоява подобно решение. И ако избраните народни представители от тази партия формират необходимото мнозинство, НС ще се произнесе относно конкретния международен договор. Защо ако може едно такова управленско решение да бъде постигнато по пътя на представителната демокрация, да не е възможно да бъде постигнато по пътя на пряката?!

Според мен решаване с референдум на „въпрос, уреден в сключен от Република България международен договор“, **дори след ратификация** и дори след влизането в сила на такъв договор, по никакъв начин не влиза в колизия и с примата на международните договори, прогласен в чл. 5, ал. 4 от КРБ. Ако с референдум се вземе решение, противоречащо на действащ международен договор, НС и МС ще следва да

предприемат действия за изменението/денонсирането на съответния договор, а не за неговото неизпълнение. В този смисъл правните последици *erga omnes* на решението, взето с национален референдум, биха настъпили едва след настъпването на последиците от изменението/денонсирането на този договор, не непосредствено и поради това в нарушение на договора, респ. на чл. 5, ал. 4 и/или на чл. 85, ал. 3 от КРБ.

Поради това смятам, че е несъвместима с Конституцията предвидената в чл. 9, т. 4 от ЗПУГ забрана за произвеждане след ратификацията на един международен договор на референдум по въпроси, уредени в него. Именно такава забрана смятам, че може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет“: въпрос, решен от НС (дори с обикновено, но и с квалифицирано мнозинство), никога да не може да бъде пререшен от самия суверен – но това да е възможно са самото Народно събрание.

Наистина в мотивите на настоящото решение на КС точно такъв аргумент (основан на ограничението, предвидено в чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ) не се разглежда изрично. Извежда се обаче ограничение, произтичащо от невъзможността „въпросите, уредени в договори, които предоставят правомощия на Европейския съюз, да бъдат **пренаписвани** чрез промяна, основана на решение от референдум, задължаващо Народното събрание”. Според мен в конкретния случай не става дума за „пренаписване”, още по-малко „едностранно” от Народното събрание, на въпросните договори. Напълно вярно е посоченото, че „Договорите обвързват държавата правно и това се проектира на плоскостта както на представителното, така и на прякото осъществяване на държавната власт”. Но вярно остава и че **всяка държава-членка може да инициира изменение в Учредителните договори**, напр. с оглед законосъобразно отлагане на изпълнението или освобождаване от обвързващо я съюзно задължение (което, разбира се, остава „обвързващо за държавата” на общо основание до евентуалното осъществяване на изменението в договора). Вече посочих, че ДЕС и ДФЕС може да бъдат изменяни по инициатива на една държава-членка. И това е в компетентността на НС, дори да изисква и участие на изпълнителната власт.

Това разбиране не влиза в противоречие с разбирането, че „решението, взето на национален референдум, произвежда непосредствено действие” – едно такова решение ще породи непосредствено действие чрез задължението за компетентните държавни органи (НС и МС) да предприемат всички необходими действия за

изменение/денонсиране на съответния международен договор. Но непосредственото действие на едно такова решение на референдум не означава незабавно прекратяване на действието/спазването на съответния международен договор, тъй като това би противоречало на основния принцип на международното право „договорите трябва да се изпълняват” (pacta sunt servanda) и по този начин на принципа на правовата държава (чл. 4, ал. 1 от КРБ). По същия начин ако решението, взето с национален референдум, предполага изменение/отмяна на закон (или отделна законова разпоредба), неговото непосредствено действие ще се изрази в задължение на НС да направи това, но не и в автоматично прекратяване на действието на закона/нормата, за които се отнася. Както, разбира се, и задължение на НС (и всеки друг държавен орган, по-общо правен субект) да не предприема действие (още по-малко да приема правни актове) в противоречие с решението, прието с референдум.

В обобщение, инициатива за изменение на Учредителните договори на ЕС нито Българската конституция, нито правото на ЕС не забранява. И без тя да е „едностранно изменяне/пренаписване” на тези договори, несъмнено е едностранна мярка в компетентността на НС (дори да изисква участието и на друг държавен орган).

Не всяко изменение на един международен договор е „пренаписване”. **В конкретния случай обаче** инициатива за изменение на Учредителните договори в смисъл, че въвеждането на единната валута не е задължение на държавите-членки или че те са напълно свободни в преценката си дали да предприемат мерки, които да направят въвеждането възможно, или дали след изпълнението на тези мерки (като в конкретния случай на България) да отлагат въвеждането, действително би представлявало „пренаписване” (промяна в същностното съдържание и/или основните цели и принципи на европейската интеграция). Ако една държава-членка не постигне поисканото от нея изменение на УД – или такова е обективно невъзможно – тя е свободна да предприеме действия за прекратяване на членството си в Съюза (евентуално отново по силата на решение на национален референдум). Приех за установено, че национален референдум може да реши прекратяване на членството в ЕС.

В заключение, изложеното не ми позволява да приема изложеното в мотивите на решението на КС: както че преценката за конституционосъобразност на (предложението/решението за) един национален референдум „е обвързана с

правомоцията на Народното събрание” и че НС не е компетентно да се произнесе по предложения в настоящия случай въпрос, така и още повече че „и суверенът, при пряко осъществяване на държавната власт, не би могъл чрез национален референдум да предизвика изменения в тези договори” (които предоставят на ЕС произтичащи от Конституцията правомоция). Приемам обаче, че в конкретния случай (с оглед действителния смисъл на въпроса за предлагания референдум) необходимото за изпълнението на евентуално негово положително решение изменение на Учредителните договори на ЕС е толкова съществено, че предполага прекратяване на самия Европейски съюз, поради което е и обективно неизпълнимо.

VI. Относно произтичащите от правото на ЕС задължения на Република България и значението на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията

Въз основа на изложеното до тук смятам, че същностният проблем по настоящото дело е не в това дали чрез референдум може да се решава уреден в ратифициран международен договор въпрос или да се решава изменение или денонсиране на международен договор – както и дали всички това е в компетентността на Народното събрание – а в предмета на предлагания въпрос за референдум. Положителният отговор на предлагания в обсъждания случай за решаване с референдум въпрос предполага изменение на „договорите, които предоставят правомоция на Европейския съюз”, каквото приех за възможно, но **в настоящия момент** такъв положителен отговор на предлагания въпрос би означавал единствено **неизпълнение** на тези договори – което вече би представлявало нарушение не само на правото на ЕС^[24], а на чл. 4, ал. 3 от Конституцията на Република България.

Смятам също така за голяма политическа грешка с дългосрочни последици (ясно видими и днес) непровеждането на референдум относно присъединяването на България към ЕС. Макар в българското общество тогава (2004-2006 г.) подкрепата за членството в ЕС да беше достатъчно широка, за да не се смята за спорна, легитимното произнасяне на суверена чрез референдум – така, както това беше направено във всички други присъединяващи се по същото време държави – би дало предвидимост и стабилност на решението за присъединяване и неговите последици, една от основните

сред които е именно въвеждането на единната европейска валута.

1. Според чл. 4, ал. 3 от КРБ „България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. Това не е просто политическа декларация, а правна норма, основа на членството на държавата в интеграционния съюз и на произтичащите от него правни последици – функционалното ограничаване на държавния и на народния суверенитет и действието на цялото право на ЕС (и то в съответствие на изведените в него принципи), в частност задължителност на неговите правни норми както за държавите-членки, така и в тях (т.е. за правните субекти под тяхната власт), вкл. и правните норми относно икономическия и паричен съюз. „Участието” е постоянно и цялостно. Поради това волево (желано) неучастие в развитието на ЕС или неизпълнение на предвидените в неговия правен ред задължения (било и „временно”), без самото право на ЕС да го допуска (без „дерогация”), би представлявало нарушение на чл. 4, ал. 3 от ЕС.

Европейският съюз е наднационален съюз на суверенни държави. Наднационален, защото членуващите държави му предоставят властнически правомощия (за приемане на правнозадължителни актове в някои материи вместо националните власти, чл. 1, ал. 1 от ДЕС). И на суверенни държави, защото държавите го създават или се присъединяват към него суверенно (чрез договори – чл. 1, ал. 1 и чл. 49 от ДЕС), могат по своя суверенна воля и да го напуснат (чл. 50), остават суверенни държави, докато членуват (арг. от чл. 4, § 1 и 2 от ДЕС) и единствено те могат да му предоставят или отнемат властнически правомощия (арг. от чл. 1, чл. 4, чл. 5 и чл. 48 от ДЕС). **Докато членуват в ЕС, суверенните държави ограничават функционално своя държавен суверенитет, като овластяват ЕС в редица области/материи** – макар и не във всички и в различна степен в отделните области/материи. Една от тях е икономическата и парична политика (чл. 119 и сл. от ДФЕС във вр. с чл. 3, § 3 и 4 от ДЕС) в рамките на „икономически и паричен съюз” (чл. 3, § 4 от ДЕС). Мотивите на настоящото решение на КС съдържат изложение относно присъединяването на Република България към ЕС, последиците от него и спецификите на други държави-членки по отношение на въвеждането на единната валута, което приемам.

Участието в икономическия и паричен съюз (вкл. в негови заключителен етап – въвеждането на единна валута) е едно от ключовите средства (по чл. 3 от ДЕС) за

постигане на целите на ЕС (по чл. 3, § 1 от ДЕС и др.). **Целите на ЕС са цели на самите членуващи държави** – самият съюз е „целеви”, създава се именно за постигането на определени общи за държавите-членки цели (чл. 1, ал. 1 и чл. 5, § 2 от ДЕС).

Затова **участието в икономическия и паричен съюз (и то в цялост) е едновременно цел и задължение на всички присъединяващи се държави. Със самото сключване на договор за присъединяване държавата заявява кандидатура/воля за присъединяване към еврозоната** като част от икономическия и паричен съюз, който представлява една от основните системи правоотношения в рамките на ЕС. Затова в частност България (и Румъния) участват в него и според чл. 5 от Акта за присъединяване, неделим от Договора за членство (съгласно неговия чл. 2, § 2), са се задължили да участват и в заключителния етап (единната валута).

2. Изпълнението на това задължение зависи не само от обективни критерии, но и от волята на присъединяващата се към единната валута държава. Затова „влизане” в последната фаза на заключителния етап (Валутно-курсевия механизъм, ERM-II) става само по инициатива (искане) на отделната държава-членка и се определя като „доброволно”. Именно затова и Учредителните договори на ЕС **не предвиждат конкретен срок** за присъединяване към единната валута, макар това да е задължение на присъединяващите се държави.

Държавите, които към момента на присъединяването си все още не изпълняват условията (не покриват критериите) за присъединяване към единната валута, се определят като „държави в дерогация”^[25] (т.е. в отклонение от съюзно задължение). По отношение на единната валута статусът на „държава в дерогация” няма смисъл, ако не е временен – присъединяващите се държави са се съгласили, че участието в единната валута е тяхна цел (като средство за постигане на по-висшите цели), и са длъжни да **положат всички усилия за приемане на всички необходими мерки, които да доведат до въвеждане на единната валута** (чрез изпълнение на условията/критериите).

Ефективността на тези мерки може да зависи от множество икономически фактори, някои от които може да са извън контрола на конкретната държава. Тя

обаче остава обвързана от задължението (и целта си) за полагане на всички възможни усилия. Разбира се, „възможни” усилия – респ. мерки – са само тези, които не водят до влошаване на икономическото/финансовото състояние на държавата, респ. на благосъстоянието на нейния народ (или значими части от него). Именно затова мерките трябва да бъдат планирани правилно, вкл. и във времето – ако изпълнението на критериите за въвеждане на единна валута има твърде висока социална цена, то противоречи на целите и смисъла на самата единна валута и на икономическия и паричен съюз. В този смисъл Народното събрание е компетентно да приема (или да изисква от правителството да приема) такива мерки, които са „възможни” (вкл. социално поносими). Както и да изисква от правителството да отправи искане за влизане на държавата в ERM-II или обратно – в определен момент все още да не прави това.

Държавата преценява сама кога да пристъпи към подобно искане с оглед обективните икономически/финансови параметри, ефективността, времевия обхват и социалната цена на мерките, които предприема като дължими за постигане на критериите (закрепени вече в чл. 140, § 1 от ДФЕС) за въвеждане на единната валута. В рамките на тази преценка държавата би могла евентуално да „отлага” (макар и не произволно) своето присъединяване към единната валута (както правят и сега някои държави-членки).

България участва в заключителния етап на последната фаза на икономическия и паричен съюз (ERM-II) от 10 юли 2020 г. **След влизането си в ERM-II всяка държава „губи” самостоятелния контрол над процеса** – решението за въвеждането на единната валута се взема в Съвета на ЕС от всички държави, чиято валута е еврото, и присъединяващата се държава. Ако внезапно реши, че иска да отложи въвеждането на единната валута или изобщо да го предотврати^[26] – т. е. да не участва в общия икономически и паричен съюз, присъединяващата се държава има **само една възможност: да прекрати членството си в ЕС.**

В правото на ЕС не е предвиден – и не е изяснен допълнително – механизъм за излизане от ERM-II след осъществено влизане и преди въвеждането на единната валута (такъв изглежда и лишен от логика). Впрочем, не съществува правна уредба и на механизъм за евентуално „излизане” от единната валута (респ. от „еврозоната”). Това обаче не може автоматично да означава, че подобно излизане е правно невъзможно...

3. Смятам за конституционно допустимо суверенът да се произнесе на референдум в смисъл, че не е готов (той, респ. неговите икономика, финансова система, благосъстояние и т.н.) за въвеждане на единната европейска валута. Подобно произнасяне би имало правна последица да задължи компетентните държавни органи (всички) да предприемат необходимите мерки (нови или съществуващите – но в пълнота) за преодоляване на проблемите (вкл. за преодоляването на недоверието/страховете на мнозинството от гласувалите на такъв референдум граждани). Ако значим брой български граждани смятат за неправилно (напр. като ненавременно) едно такова решение (за влизане в ERM-II), неговото подлагане на референдум (фактически с цел преразглеждане/отмяна) може да има своя политически и демократичен смисъл – и дори правно основание. Но **само преди то да бъде изпълнено** (респ. да доведе до отмяна/незаявяване на искане за влизане в ERM-II). След като държавата се е присъединила към ERM-II, подобно произнасяне би означавало само едно: държавата е годна (изпълнила критериите) да въведе единната валута, но не желае да го направи (било и временно). Това би представлявало **лишаване на самия процес на европейска интеграция на държавата от неговата естествена логика**: пълно участие във всички форми на интеграцията и най-вече в най-съществената – икономическия и паричен съюз. И би изисквало или преразглеждане/отмяна на валидно задължение на държавата (да се присъедини към единната валута веднага, щом е готова за това), или отказ от изпълнение за съюзно задължение на държавата и поради това нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията.

Поради това смятам, че референдум с въпрос, като предлагания в конкретния случай (или в същия смисъл) **евентуално би бил конституционно допустим ПРЕДИ ВЛИЗАНЕТО В ERM-II**. Тогава въпросът би бил и „в компетентността на Народното събрание”. След този момент ако и докато „България участва в изграждането и развитието на ЕС“ (чл. 4, ал. 3 от КРБ), а изграждането и развитието на ЕС незаобиколимо включват въвеждането на единна валута, „отлагането” (дори и временно) на въвеждането на единната валута представлява нарушение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията: държавата е готова да въведе единната европейска валута, но „не желае” (фактически да участва в развитието на ЕС), било и „временно” (за още известно време, напр. 20 г.). Това на практика означава прекратяване на членството в ЕС и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. **Смятам**

това за носещо/ключово (ако не и единствено) основание за приемане на оспореното решение на НС за съобразено с Конституцията.

Поради изложеното смятам и че предлагането на референдум с такъв въпрос в такъв момент може да се разглежда като подвеждане на избирателите^[27]: към момента на предложението решение за „отлагане” на въвеждане на еврото по воля на държавата не е възможно и би означавало прекратяване на членството в ЕС. С референдум може да се вземе решение за изменение на международен договор, в частност и Договора за присъединяване към ЕС, но не и неговото неизпълнение/нарушаване, каквото предполага предлаганият в случая въпрос. Такова решение предлаганият в настоящия случай въпрос не съдържа. При наличие на достатъчно широка обществена воля за това, с референдум може да се вземе решение и за денонсиране на Договора за присъединяване, което ще изисква и изменение на чл. 4, ал. 3 от Конституцията (което ще изисква изпълнение от НС чрез приемане на закон за изменение на Конституцията). В настоящия случай обаче нищо в този смисъл не е предложено – **а докато чл. 4, ал. 3 действа, всяко негово нарушаване е нарушение на Конституцията.**

4. Дори да приемем, че държавата (чрез своите компетентни в материята органи) е подвела държавите-членки и институциите на ЕС, като е невярно е заявила, че покрива критериите за въвеждане на единната валута, **то ако страховете/възраженията на гражданите наистина са основателни, самите критерии за въвеждане на еврото не биха били покрити.** В своята съвкупност това са критерии/измерители за икономическата и финансовата стабилност на държавата: относително (и съпоставително) ниски инфлация, бюджетен дефицит, основен лихвен процент и отклонения в обменния курс на националната валута спрямо еврото. **Те естествено и незаобиколимо включват и социална стабилност, респ. поносима социална цена** на мерките за постигане на тези цели. Същото се отнася и за участието в свободния конкурентен вътрешен пазар на ЕС, и за свободното движение на работна сила в целия ЕС.

Лишено от базова логика е държавата да изпълнява всички тези изисквания (и то за относително продължителен период от време), но от това за нейните граждани (или поне за съществена част от тях) да следват несгоди, които не са по-малки (или поне не се компенсират) от ползите от въвеждането на единната валута, по-общо от

икономическия и паричен съюз, от общия пазар и от самото членство в ЕС. Както и тази държава да заяви, че е изпълнила всички изисквания – т.е. че вече е предприела всички необходими мерки – и след това да отлага по свое желание окончателното въвеждане на единната валута. По какви съображения? Ако са налице съображения за това (напр. за отрицателни последици за част от населението поради съществено по-ниско равнище на жизнения стандарт в сравнение със държавите от еврозоната, евентуално значително повишаване на цените и т.н.), те е **трябвало да бъдат взети предвид при приемането и прилагането на мерките за постигането на критериите за присъединяване**. Несъмнено въвеждането на единната валута (може да) има и отрицателни (било и временно) последици за икономиката на присъединяващата се държава и/или за покупателната способност на нейното население (или съществени части от него). Смятам за несъмнено обаче и че повечето евентуални отрицателни последици у нас вече са „изконсумирани” и тяхното продължаване или настъпването на нови при вече изпълнени критерии за стабилност (каквито са критериите по чл. 140, § 1) е несъвместимо с базовата логика на икономическия и паричен съюз в рамките на ЕС. В този смисъл нямам основания да смятам, че е възможно при произвеждането на обсъждания референдум да получи мнозинствена подкрепа отговор, предполагащ не само значително отлагане на въвеждането на единната европейска валута, но и отказ от целите на европейската интеграция на България и нарушение на нейно основно съюзно задължение. В известен смисъл смятам изобщо предлагането на такъв въпрос за решаване чрез референдум за постигащо единствено обществено напрежение и поредно основание за разделение.

Затова **свободна преценка на държавата** е предоставена именно по отношение на това кога и какви мерки да приеме, за да покрие критериите по чл. 140, § 1 от ДФЕС – а **не дали да ги предприеме**. Някои мерки – напр. свързаните с намаляването на инфлацията и/или държавния дълг по отношение на БВП – е необходимо да бъдат осъществявани постепенно и в относително продължителен период от време, за да се предотвратят сътресения в икономиката и обратни ефекти. Тези мерки трябва да бъдат предприети преди присъединяването към ЕRM II, основният смисъл на който е установяването/доказването на способността на държавата в продължение на (поне) 2 години без затруднения да спазва вече изпълнените критерии по чл. 140, § 1, което да позволи приемане от Съвета на ЕС на решение за присъединяване на тази държава към единната валута.

5. Постигането на самите критерии обективно е в интерес на всяка държава – обобщено това са критерии за стабилност на икономиката и публичните финанси, каквато е присъща на всяка поне относително развита държава. Веднъж постигнати, естествен интерес на всяка държава-членка на ЕС е да пристъпи към последния етап на икономическия и паричен съюз, за да може именно да извлече в пълнота ползите от своето членство във Вътрешния пазар, респ. в ЕС. И затова не е просто „изискване на правото на ЕС“, а и естествена и логична пряка последица от започването на интеграционния процес, държавата да въведе единната валута веднага, щом е готова за това. Разбирането, че е възможно една държава да е покрила критериите за въвеждането на еврозоната (и може без затруднения да ги спазва в продължение на поне две години в рамките на ERM-II), но въпреки това да „не е готова“ за въвеждане на единната валута, е лишено от разум – **просто едно от двете не е вярно:** или държавата не е готова (и не е покрила наистина критериите), или е готова (и като е покрила критериите, от следващата фаза на процеса може да извлече ползи, а не „затруднения“ или негативи)...

Ако все пак постигането на тези резултати (изпълнението на критериите) наистина има твърде висока социална цена (като напр. висока инфлация без съответно, ако не и по-голямо, увеличение на доходите, или загуба на конкурентни пазарни предимства и др.), естественото решение е гражданите, чрез своите политически представители, да предизвикат или приемане на мерки, които компенсират високата социална цена, или разсрочено във времето прилагане на мерките, които имат висока социална цена. Ако механизмът на политическото представителство не се окаже достатъчно ефикасен, може да се използва и инструментът на референдума – но отново и именно ПРЕДИ окончателното изпълнение на въпросните мерки, респ. преди влизането в ERM-II (където само се проверява действителността и устойчивостта на постигнатите чрез тях резултати).

6. Именно затова отчитането на възможностите, затрудненията и интересите на присъединяващата се държава, вкл. обективните икономически и социални условия, се прави в периода преди влизането в ERM-II и именно то определя вида и темпа на осъществяване на мерките, които водят до постигане на критериите за въвеждане на единната валута. Когато държавата – поне според нея (а

това означава от нейните компетентни според националната конституция органи) – е покрила в *достатъчна степен* тези критерии (което именно се установява финално в периода на „престой” в ERM-II), отлагането на следващата фаза – въвеждането на единната валута – освен лишено от логика представлява и отказ от изпълнение на съюзно задължение.

Може да се помисли дали и преди влизането в ERM-II може суверенът да се произнася за това дали е „готов да поеме тежестите на единната европейска валута”. По същество в България това би бил въпрос дали е „готов да понесе тежестите на паричния съвет („валутния борд””, доколкото става дума за в голяма степен едни и същи тежести (в този смисъл вече понесени/понасяни – вкл. „ограничение на суверенитета” напр. поради невъзможността на националната централна банка сама да определя свободно обменния курс на националната валута).

7. Вярно е, че за да се вземе окончателното решение за присъединяването на една държава-членка към единната валута, е необходимо самата държава да гласува за решение в този смисъл на Съвета (заедно с всички държави, чиято парична единица е еврото). Гласуването на тази държава против такова решение обаче, освен несъвместимо с всякаква логика на осъществения от нея до този момент процес (мерки, решения, заявления, вкл. за влизане в ERM-II и т.н.) и по-общо на членството ѝ в ЕС, вече би представлявало нарушение на нейното съюзно задължение за участие в икономическия и паричен съюз. **И затова впрочем другите държави-членки на ЕС, които не са въвели еврото, не са се влезли и в ERM-II.**

8. Навярно не е случайност, че **нико една държава-членка на ЕС не е провела референдум по въпроса в кой точно момент да въведе еврото.** И обратно: известно е, че в някои от държавите, провели референдум относно присъединяването си към ЕС (и дори относно ратификацията на Договора от Маастрихт, чрез който се въвеждат правилата за бъдещата единна валута), един от аргументите против е именно единната валута – и в някои от тях референдумът завършва с окончателно решение за неприсъединяване към ЕС, а в други тези аргументи са отхвърлени от мнозинството гласували на референдума. Както е известно, че в Обединеното кралство възраженията против единната валута бяха

силни и устойчиви – и в крайна сметка един от аргументите на мнозинството, приело на референдум решението за напускане на ЕС.

Затова и процесът на въвеждане на единната валута в една присъединяваща се държава-членка е двустранен: държавата изразява желание (в което се включва собствената ѝ преценка за готовност) и доказва готовност, а държавите, които вече са въвели еврото, преценяват (в което се включва преценка дали те и тяхната валута/стабилност биха били застрашени, т. е. отново дали държавата-кандидат е „готова“). Именно в това е и смисълът на изрично прогласените (в чл. 140 от ДФЕС) критерии – ясен ориентир за целите и мерките, които отделната държава трябва да постигне и ясна мяра за преценка от страна на вече участващите в единната валута (и Комисията) за нейната готовност в смисъл на годност да участва в единната валута, без да я застраши/отслаби.

Именно в този контекст се вписва евентуалната политическа преценка на вече участващите в еврозоната държави, че една присъединяваща се държава не би застрашила единната валута, дори ако към момента на присъединяването си не покрива напълно всички кумулативни критерии (каквато преценка в някаква степен беше направена неотдавна по отношение на Хърватска, а при първоначалното въвеждане на еврото – по отношение на Италия, и евентуално би бил и по отношение на България). Такава преценка обаче задължително включва политически изразено разбиране, че съществуващите затруднения (поради които някой от критериите не е покрит напълно) ще бъдат преодоляни от присъединяващата се страна достатъчно бързо и с достатъчна степен на сигурност/необратимост.

9. Наистина някои държави-членки на ЕС не са въвели еврото, без да имат договорено право на изключение (клауза *opting-out*). И Комисията на ЕС дори не е започвала производство за установяване на нарушение (по чл. 258 от ДФЕС) срещу нито една от тях – макар наглед да може да се смята, че е налице нарушение. Повечето от тях обаче (като Чехия, Полша, Унгария) не са изразили желание/готовност и не участват във Валутно-курсовия механизъм (ERM II). Република България обаче е изразила желание и участва в този механизъм – който представлява последен етап преди въвеждането на единната валута – от юни 2018 г. Като още в преговорния процес е декларирала, че „от датата на членството ще действа в съответствие с целта за приемане на еврото“. Доколкото

присъединяването към ERM II е „доброволно“ (и зависи именно от преценката на конкретната държава-членка), неговото отлагане може да се разглежда – макар и с много уговорки – като въпрос на национална дискреция. С присъединяването си обаче държавата еднозначно се ангажира да доведе до край процеса на въвеждането на единната валута – и евентуално ново отлагане вече би представлявало отказ от целите на ЕС (които са общи цели на членуващите държави!) и нарушение на свързаните с тях основни разпоредби от правото на ЕС.

И по същество – отказ от членството в ЕС.

10. Вече посочих, че приемам за напълно легитимен референдум с въпрос относно прекратяването на членството в ЕС. Такъв референдум могъл да доведе и до невъвеждане на единната валута (а ако вече е въведена – евентуално, но не задължително, излизане от нея). Ако резултатът от този референдум е положителен (мнозинството гласували при спазване на изискуемия за задължителност на решението минимален брой гласували), всички държавни органи – и в частност НС – следва са се съобразят с него, в частност като предприемат необходимите мерки, вкл. отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. **При действието на чл. 4, ал. 3 от Конституцията обаче отказът, макар и „временен“, от изпълнение на произтичащи от членството в ЕС основни задължения, е противоконституционен.** Респ. противоконституционно е и предложението за референдум, поставящ въпрос със същия смисъл.

Убедено смятам, че членството в ЕС е исторически важно за България и към настоящия момент няма достатъчни основания да бъде поставяно под съмнение. Както и че въвеждането на единната европейска валута в Република България е необходимо и полезно за нейната икономика и за повишаването на благосъстоянието на българския народ. Затова нямам основателни съмнения, че днес резултатът от такъв референдум би бил отрицателен, дори в бъдещ момент да е теоретично възможно достатъчно голяма част от българското общество да приеме, че самият съюз вече е различен от онзи, в който искахме да участваме. Убедено смятам, че членството в ЕС е исторически важно за България и към настоящия момент няма достатъчни основания да бъде поставяно под съмнение. Както и че въвеждането на единната европейска валута в Република България е необходимо и полезно за нейната икономика и за повишаването на благосъстоянието на българския народ.

Смятам за сигурно обаче, че **без поставяне на въпроса за прекратяването на членството в ЕС (и отмяна на чл. 4, ал. 3 от Конституцията)** всякакво волево, а не поради обективни обстоятелства, отлагане на въвеждането на еврото би противоречало както на правото на ЕС, така и на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, както и на националните интереси, поне съществена част от които са обективирани в акта на присъединяване на страната към ЕС (който, макар и не подложен на национален референдум, несъмнено се ползваше със много широко обществено одобрение).

VII. Въз основа на всичко, изложено до тук, според мен мотивите на настоящото решение на КС следваше да включват следните изводи:

- Разпоредбата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията доразвива принципа на народен суверенитет (ал. 2, изр. първо), като предвижда две ясно отграничени основни форми на осъществяване на държавната власт с равностоен конституционен ранг: непосредствено от суверена (народа) и опосредено („чрез” предвидените в Конституцията органи). Това естествено включва и гарантирана възможност народът сам да предизвика свое произнасяне по управленски въпроси.
- Националният референдум е начин „за пряко решаване от гражданите”. Той не противоречи на представителното осъществяване на държавната власт чрез парламентарното управление.
- Легитимността на един референдум е най-малкото приравнена на легитимността на избраното при същата избирателна активност Народно събрание. В духа на чл. 1, ал. 2 именно най-съществените решения за развитието на държавата и/или обществото следва да се вземат чрез референдум.
- В случай на „тясна гражданска инициатива” (подкрепена от само 200 000 избиратели) НС е свободно в преценката си дали да удовлетвори или да отхвърли искането за произвеждане на национален референдум. В случай на „широка инициатива” (предложение от поне 400 000 избиратели) свободата на преценка на НС е ограничена: може да вземе решение за отхвърляне на предложението само ако (установи, че) предложението не отговаря на изискванията, които са предвидени в закона или произтичат от Конституцията, но не и по целесъобразност. Обратното означава НС свободно да преценява дали да позволи пряко осъществяване на властта от суверена, което е несъвместимо с принципа, заложен в чл. 1, ал. 2 от Основния закон. Това не е задължение НС „автоматично” да вземе решение за произвеждане на референдум: то може и да откаже произвеждане на референдум (ако предложението не спазва предвидените в закона и произтичащи от Конституцията ограничения).
- Както осъществяването на държавна власт от народа, по инициатива на

една част от него, така и задължаването на НС да вземе решение за произвеждане на референдум при инициатива на значителна част от него (400 000 избиратели), не е и по никакъв начин не би могло дори да се уподобява на „присвояване на осъществяването на народния суверенитет”.

- Предметът на един национален референдум не може да бъде ограничаван само до въпроси от компетентността на НС. Напълно възможно е за изпълнението на прието с национален референдум решение изобщо да не е необходим никакъв последващ акт на парламента.
- В компетентността на НС обаче влиза всеки въпрос относно задължително подлежащ на ратификация или ратифициран международен договор. Допустим е референдум и относно това как точно да бъдат изпълнявани задълженията, произтичащи от един действащ за страна международен договор, без самият договор да бъде нарушаван. Вкл. „международен договор, чрез който се предоставят правомощия на ЕС”.
- Референдум с въпрос относно обвързващ България международен договор, вкл. уреждащ членството на Република България във всяка организация (вкл. ЕС), не само може да бъде произвеждан, но и по всяко време – както преди, така и след ратификацията на този договор. В този смисъл разпоредбата на чл. 9, ал. 4 от ЗПУГ е противоконституционна, тъй като налага не само непредвидено, но и несъвместимо и с духа, и с буквата на чл. 1, ал. 2 от КРБ ограничение. Именно такова ограничение може да се разглежда като „присвояване на осъществяването на народния суверенитет”.
- Обратното разбиране би означавало да е невъзможен референдум с въпрос дали България да прекрати членството си в ЕС или друга организация.
- Всеки международен договор може и да бъде изменян от страните по него. Вкл. ДЕС и ДФЕС – и по инициатива на отделна държава-членка. И без това да е „едностранно изменение” на тези договори, инициативата несъмнено е едностранна мярка в компетентността на НС (дори да изисква участието и на друг държавен орган).
- В конкретния случай (с оглед действителния смисъл на въпроса за предлагания референдум) необходимото за изпълнението на евентуално негово положително решение изменение на Учредителните договори на ЕС обаче е толкова съществено, че предполага прекратяване на самия Европейски съюз, поради което е и обективно неизпълнимо.
- Според чл. 4, ал. 3 от КРБ „България участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“. ЕС е наднационален съюз на суверенни държави. Целите на ЕС са цели на самите членувачи държави. Участието в икономическия и паричен съюз (и то в цялост) е едновременно цел и задължение на всички присъединяващи се държави. Със самото сключване на договор за

присъединяване държавата заявява кандидатура/воля за присъединяване към еврозоната като негов заключителен етап.

- Изпълнението на това задължение зависи не само от обективни критерии, но и от волята на присъединяващата се към единната валута държава. Тя обаче остава длъжна да положи всички възможни усилия за приемане на всички необходими мерки, които да доведат до въвеждане на единната валута.
- „Възможни“ усилия – респ. мерки – са само тези, които не водят до влошаване на икономическото/финансовото състояние на държавата, респ. на благосъстоянието на нейния народ (или значими части от него).
- Затова държавата сама преценява кога да влезе във Валутно-курсския механизъм (ERM-II), където само се удостоверява нейната готовност – и евентуално би могла да „отлага“ това влизане. След влизането в ERM-II невъвеждане на единната валута е възможно само в две хипотези: предизвикване от държавата на изменения/допълнения в Учредителните договори на ЕС, които да позволят „отлагане“, или прекратяване на членството в ЕС.
- Ако е готова (покрила е критериите) за въвеждане на еврото, но „не желае“ да го направи, това лишава самия процес на европейска интеграция на държавата от неговата естествена логика: пълно участие във всички форми на интеграцията и най-вече в най-съществената – икономическия и паричен съюз.
- Ако страховете/възраженията на гражданите за социалната цена на въвеждането на еврото са основателни, самите критерии за въвеждане на еврото не биха били покрити. Отчитането на възможностите и затрудненията на присъединяващата се държава се прави в периода преди влизането в ERM-II и се отразява при приемането и прилагането на мерките за постигането на критериите.
- Затова свободна преценка на държавата е предоставена именно по отношение на това кога и какви мерки да приеме, за да покрие критериите – но не и дали. Постигането на самите критерии обективно е в интерес на всяка държава – обобщено това са критерии за стабилност на икономиката и публичните финанси.
- Поради това референдум с въпрос, като предложения в конкретния случай (или в същия смисъл) евентуално би бил конституционно допустим **ПРЕДИ ВЛИЗАНЕТО В ERM-II**.
- След този момент „отлагането“ (дори и временно) на въвеждането на единната валута на практика означава прекратяване на членството в ЕС и изисква отмяна разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. Без поставяне на въпроса за прекратяването на членството в ЕС всякакво волево, а не поради обективни обстоятелства, отлагане на въвеждането на еврото би противоречало както на правото на ЕС, така и на чл. 4, ал. 3 от Конституцията. При действието на чл. 4, ал. 3 от Конституцията отказът, макар и „временен“, от изпълнение на

произтичащи от членството в ЕС основни задължения, е противоконституционен. **Смятам това за носещо (ако не и единствено) основание да се приеме, че разглежданото предложение за референдум е противоконституционно, и оспореното решение на НС да бъде оставено в сила.**

[1] При обсъждането на проекта на закона в НС се посочва: „Няма никаква конкуренция между формите на пряката и представителната демокрация в момента в България. Не някаква, никаква! Забележете, основният закон, Конституцията, регламентира дейността на функционирането изцяло и само на органите на представителната демокрация. Има една-единствена думичка – че въпросите за референдума се решават със закон. И нищо друго. Не става въпрос за конкуренция. Това не съществува като форма на управление в държавата, няма го, то няма проявна форма до момента. И ние се стремим да създадем възможността това нещо да се прояви и тогава ще мислим дали ще се конкурира или няма да се конкурира.” – стенограмата на 457-о заседание на НС, 4. 2. 2009 г.

[2] В настоящото решение на КС се посочва ясно, че „...други легислатури (41-ото и 43-ото Народно събрание) при произнасяне по отправено до тях предложение за произвеждане на национален референдум, са се произнесли по проект за решение на водещата комисия”.

[3] Аналогично напр. Конституцията на ФРГ е единствената в света, която прогласява достойнството на човека в своята първа разпоредба – като елемент от прогласяването на принципно различните начала на новия конституционен ред в изначално отричане на предходния. И тази отразена в чл. 1 от Основния закон воля на германския народ, прочетена именно в исторически контекст!, бе установена и зачетена и от Съда на ЕС като израз на „националната конституционна идентичност“ на Германия (СJCE, *Omega*, C-36/02).

[4] Георги Близнашки, *Върху историята и теорията на учредителната власт*, „Юридически свят”, бр. 1/2021, стр. 37, спец. стр. 39-40.

[5] В Австрия, Белгия, в голяма степен Германия, Испания, Унгария и др. възможност за провеждане на национални референдуми или не е предвидена, или е ограничена от преценката на парламента и/или друг държавен орган. В тези държави не е предвидена възможност определен брой граждани чрез подписка да наложат свикване на референдум – но е предвидена възможност гражданите, чрез събиране на определен брой подписи, да задължат съответния държавен орган (парламента, в някои случаи държавния глава), да се произнесат.

[6] На второто ограничително уточнение „въпроси от компетентността на НС” ще се спра нататък.

[7] Георги Близнашки, цит. съч., стр. 53.

[8] В този смисъл смятам за голяма политическа грешка непроизвеждането на референдуми по особено фундаментални за развитието на държавата и обществото въпроси, като напр. за присъединяването към ЕС или към НАТО. Митът за „поемане на отговорност” от политическото представителство в парламента по-скоро прикрива истината за нежеланието или неспособността на политическия елит в съответния момент да представи пред своя народ както цялата картина относно едно такова решение, така и убедителни аргументи в негова полза. Впрочем същата неспособност, но в случая по-скоро прикриваща нежелание, наблюдаваме и по отношение на обществения разговор по конкретния въпрос за въвеждането на еврото – както в предишните години (и особено в периода на направеното почти без никаква публичност заявление за присъединяване на държавата към механизма ERM-II), така и в последните месеци. **Подобен подход подхранва както недоверието, така и страховете на гражданите и девалвира дори правилни и полезни за общественото развитие политически решения.**

[9] Видно от стенограмата от заседанието на НС, в което е приет ЗПУГ, народните представители изразяват ясно разбиране в същия смисъл:

„...Такъв закон е едно от основните средства за повишаване на доверието в политиката и отговорността на гражданите. Той е и условие за контрол в условията на свободен мандат, с който ние разполагаме. Защото никой от депутатите не може да бъде отзован, но народните представители трябва да знаят, че техните решения могат да бъдат проверявани от гражданите. Това именно е начин те да се придържат към заявената от тях политика.

Ние си даваме сметка, че референдумите потенциално са едно много силно средство в ръцете на опозицията и за всяка една управляваща партия или коалиция е много трудно да се заеме с решаването на този въпрос. Защото в редица случаи, световната практика го показва, референдумът е начин обществото да реагира по определени решения на управляващите, с които то не е съгласно.

Мисля, че също не трябва да подценяваме ролята на референдума и за това управляващите и които и да са политически сили да направят обществено значими въпросите, с които се занимават, и да затвърдят своите решения чрез най-представителната форма на тяхното пряко потвърждаване от гражданите.”

[10] Оставям настрана въпроса имат ли правно значение и какво различията в употребените в Конституцията изрази („допитвания до народа” в ал. 1 и „референдуми” в ал. 2) и разликите между изчерпателно предвидените в ЗПУГ „форми за пряко участие” (на гражданите, при това „при” осъществяване на държавната, а и на „местната” власт)...

[11] Намирам за спорно доколко изобщо може да се говори за конституционно допустимо определяне в закон на „условия“ за осъществяването на народния суверенитет.

[12] Впрочем законът не уточнява дали правото на инициатива е предоставено само на български граждани, респ. с какви „избирателни права” – очевидно става дума за активно избирателно право, но дали само за парламентарни избори (в които нямат право на глас лица, които не са български граждани) или за всякакви избори (което включва и гражданите на ЕС, които при определени условия имат право – при това както активно, така и пасивно – да участват в местни избори, както и в избори за Европейски парламент).

[13] В Закона нелепо „подписката” – очевидно се обсъжда не самата „подписка” (тя се „проверява” преди обсъждането), а предложението за референдум, което е подкрепено с подписка.

[14] Оставям настрана и недомислицата „национален референдум по чл. 10, ал. 1, т. 5 се организира чрез подписка от инициативен комитет...” (чл. 12, ал. 1 от ЗПУГ), несъмнено е, че чрез подписка референдум не се „организира”, а само се предлага...

[15] В Закона нелепо ”редактиране”...

[16] В НС са внасяни предложения за произвеждане на референдум, подкрепени и от значително по-голям брой граждани: подписката за предложението, свързано със Слави Трифонов, съдържаше над 670 000 подписа, подписката за референдума

относно АЕЦ „Белене” – над 700 000, за валидни бяха приети около 540 000. Първата мащабна гражданска инициатива за свикване на референдум при действието на Конституцията е от 2005 г., когато в НС бе внесено искане за произвеждане на референдум (за запазване на 1-4 реактор на АЕЦ „Козлодуй”), подкрепено от 518 000 подписа („респектиращо много дори за 80-милионна Германия”, по думите на германския депутат в ЕП д-р Ролф Линкор), което изобщо не бе допуснато до разглеждане...

[17] Това е числото, което самото Народно събрание е определило за изискуем брой валидни подписи, независимо дали и доколко то е дискуссионно.

[18] Намирам за спорно и дали може закон да определя условия за осъществяване на фундаментално конституционно правомощие на суверена.

[19] Самият закон в чл. 10, ал. 2 определя тези „условия” като „ограничения”.

[20] Трябва да се отчита, че в първоначалната редакция на ЗПУГ съществуваше изрична разпоредба в този смисъл, която е отменена (макар и озадачаващо чрез преходни разпоредби към ЗИД на Изборния кодекс, ДВ, бр. 88 от 2020 г.).

[21] Сред които впрочем и правото на всяка суверенна държава да се оттегли от (да денонсира) всеки международен договор, вкл. едностранно...

[22] Самите тези договори също съдържат разпоредба, изискваща ратификация от всички ДЧ, за да влязат в сила (чл. 54 от ДЕС и чл. 357 от ДФЕС).

[23] Вкл. по „опростена процедура”, приложима именно по отношение на „разпоредбите на третата част на Договора за функционирането на Европейския съюз, които се отнасят до вътрешните политики и дейности на Съюза”, сред които е и „икономическата и парична политика”, включваща единната валута (чл. 120 и сл. от ДФЕС).

[24] Позволявам съм си да напиша, че не всяко нарушение на правото на ЕС може само по себе си да се разглежда като нарушение на Конституцията, дори при широк прочит на чл. 4, ал. 3 или на принципа на правовата държава (чл. 1, ал. 1).

[25] В българския превод на ДФЕС е употребено „с дерогация”...

[26] Наложително е да се отчита, че самият ЕС (и неговите политики) се основават на изначално **доверие между членуващите държави**, което ще бъде напълно разрушено, ако държава, която 17 години членува в съюза и участва в частност в икономическия и паричен съюз (и банковия съюз), еднозначно и неотклонно заявява (преди 5 години!) воля и желание за присъединяване към еврозоната, по своя изрична воля влиза в ERM-II (преди 3 години), с което потвърждава, че покрива в необходимата към този момент степен критериите за въвеждане на единната валута) – и след всичко това заявява (в изпълнение на евентуално решение на референдум, като предлагания) желание „да отложи” последната фаза от този процес, тъй като ...не е готова (напр. с оглед изравняването на стандарта на живот на нейните граждани със средния в ЕС, какъвто е носещият аргумент за заложения в предлагания въпрос срок за „отлагане”).

[27] От стенограмата от 389-ото заседание на НС (2 юли 2008 г.), когато се приема ЗПУГ, е видно, че в дебатите е посочено ясно: „Гражданите трябва да са сигурни, че когато участват в определено допитване, то ще е законосъобразно и може да произведе желанния резултат.” Затова когато НС приема решение за провеждане на национален референдум, неговият предмет трябва да позволява решение, което може да бъде ефективно изпълнено. Обратното би означавало не само подвеждане на избирателите, но и **подмяна на смисъла на референдумите като инструмент на народовластието.**