



# РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

## **ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

ул. „Цар Калоян” № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,  
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.bg

Изх. № 589

Дата: 28.09.2023 г.

**ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТ А Н О В И Щ Е**

**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**

**ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО**  
**№ 13 / 2023 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение от 24 юли 2023 г. по к.д. № 13/2023 г. Конституционният съд е допуснал за разглеждане по същество искането на 49 народни представители за „установяване на противоконституционност на Решение по Предложение за произвеждане на национален референдум, внесено от Инициативен комитет на 7 април 2023 г. в Народното събрание, прието от Народното събрание на 07.07.2023 г. (обн. ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.)“.

Със същото определение Висшият адвокатски съвет е конституиран като заинтересувана институция по делото като му е даден 30-дневен срок за представяне на становище.

Диспозитивът на оспореното решение на Народното събрание, според текста, обнародван в Държавен вестник, гласи:

„Не приема Предложението за произвеждане на национален референдум с въпрос „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година!“

Твърденията на вносителите на искането, обобщени и в определението на Конституционния съд по допустимостта, се свеждат до две групи: а) неспазване на произтичащите от Основния закон изисквания за мотивиране и приемане чрез гласуване на парламентарните решения и б) накърняване на разпоредбите на чл. 1, ал. 2, чл. 4, ал. 1 и чл. 5, ал. 1 от Конституцията чрез незачитане на „императивни“ (според вносителите) разпоредби на Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДММС), като във връзка с това е развита тезата, че Народното събрание е упражнило правомощието си по чл. 84, т. 5 от Конституцията, надхвърляйки обхвата на предоставената му конституционна компетентност и постановявайки по същество незаконосъобразно решение.

Преди всичко следва да се подчертае, че решенията на Народното събрание несъмнено могат да са предмет на контрола за конституционност, възложен на Конституционния съд по силата на чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията. В очертаните от основния закон параметри извършването на изолирана от Конституцията, отделна проверка за законосъобразност на оспорения акт обаче е недопустима. Съблюдаването на законите при управлението на държавата може да се обсъжда в конституционното производство, само доколкото въпросът е обвързан с принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

### **1. По спазване на процедурата за приемане и изискването за мотивираност на оспореното решение.**

Несъстоятелно е твърдението по искането, че действителната воля на народните представители, взели оспореното решение, е била опорочена, защото при гласуването за тях не е било ясно какво точно подкрепят или отхвърлят – самото предложение на инициативния комитет за произвеждане на национален референдум или негативното становище по това предложение на Комисията по правни въпроси. За да се изясни така поставения въпрос не е необходима справка по съдържанието на допълнително изискваните от съда документи – протокола от заседанието на помощната комисия, изготвения от нея проект за решение и стенографския протокол от заседанието на Народното събрание. Напълно

достатъчно е твърденията по внесеното искане да бъдат приети за верни. Самите вносителите (виж стр. 2 и 3 от искането) изрично твърдят, че след като е постъпило в Народното събрание предложението за произвеждане на национален референдум е било предоставено за разглеждане на Комисията по правни въпроси и че същата комисия е дала отрицателно становище по това предложение и в този смисъл е подготвила проект на парламентарно решение за отхвърляне (израз, абсолютно еднакъв по съдържание с изрази като „оставя без уважение“ или „не приема“, последният използван в обнародвания текст). Още по съществено е това, че в искането се признава, че в парламентарната зала е било гласувано предложението на Инициативния комитет и точно това предложение, а не становището на Комисията по правни въпроси, е получило негативния вот на мнозинството народни представители, поради което не е било прието. Самите вносителите на искането в Конституционния съд не спорят, че в качеството си на народни представители са сред малцинството, което е подкрепило предложението на Инициативния комитет, т.е. много добре са осъзнавали за какво точно се гласува.

Проведената процедура по гласуване и приемане на оспореното решение е в съответствие и с действащия Правилник за организацията и дейността на Народното събрание (ПОДНС), който, подобно на всички предходни правилници, третира парламентарните комисии като помощни и консултативни органи на Народното събрание, които в това свое качество не разполагат със самостоятелно право да инициират негови решения – чл. 85, ал. 1 и 4 от ПОДНС. Това право по принцип е предоставено на парламентарните групи и отделните народни представители, но в случая по силата на специалния закон – ЗПУГДВМС е упражнено от създадения Инициативен комитет за провеждане на национален референдум. Становището на съответната комисия по въпрос, който ѝ е възложен за обсъждане, служи само за ориентир на депутатите при гласуването, но не подлежи на утвърждаване с отделно решение на Народното събрание.

Вносителите на искането наистина са прави като твърдят, че по принцип изискването по чл. 13, ал. 7 от ЗПУГДВМС за мотивиране на парламентарното решение за отхвърляне на предложението за произвеждане на референдум съдържа в себе си и конституционни измерения. Немотивираният акт на Народното събрание изключва възможността да бъде реално и ефективно проверен за неговата конституционност от Конституционния съд. Това положение, освен че е в разрез със закона, би противоречало на принципа на правовата държава по чл. 4, ал. 1 от Конституцията. В случая обаче нарушение с

такъв характер няма. Оспореното решение изрично се позовава на доклада на Комисията по правни въпроси и този начин на мотивиране не е конституционно недопустим. Нещо повече, в конкретния случай съображения за негативния вот могат да се извлекат и от изказванията в пленарната зала на народните представители, които са оспорили законността на предложението за национален референдум (по аналогия с чл. 34, ал. 3 от Закона за съдебната власт).

## **2. По компетентността на Народното събрание да отхвърли предложението за произвеждане на национален референдум и същностното съдържание на оспореното решение.**

В искането се твърди, че парламентът в случая е бил длъжен да вземе решение за произвеждане на предложението от Инициативния комитет референдум, тъй като поставеният въпрос бил ясен и недвусмислен и подписката в подкрепа на предложението е съдържала над 400 000 подписа на български граждани с избирателни права. Позицията на вносителите обаче сочи на непознаване или неразбиране на основополагащи конституционни разпоредби, чиито смисъл е разкрит в досегашната практика на Конституционния съд. Още първата разпоредба на Основния закон (чл. 1, ал. 1) определя България като република с парламентарно управление. Тази форма на управление изисква най-съществените решения за развитието на държавата и обществото да се вземат от представителен властови орган в лицето на Народното събрание. Парламентаризмът се основава на принципа на народния суверенитет по чл. 1, ал. 2 от Конституцията, според който държавната власт се осъществява чрез органи, изрично предвидени в самата Конституция (вж. мотивите на Решение № 4 от 2010 г. по к.д. № 1/2010 г.).

Вярно е, че Основният закон допуска народният суверенитет да се проявява и чрез форми на пряко участие на гражданите при вземане на управленски решения. При всяко положение обаче последната дума трябва да е на Народното събрание като върховен представителен орган на народа в парламентарната държава. Разпоредбата на чл. 10 от Конституцията е насочена към създаване на гаранции за точно и честно отчитане на действителната воля на гласоподавателите. Единствено тя включва в съдържанието си понятията „националните и местните референдуми“, но и в нея на първо място, при това напълно логично, са посочени изборите за представителни органи като основа на демократичното управление. Следователно в никакъв случай и по никакъв начин не може да бъде ограничавано правото на парламента предварително да преценява по същество дали в резултат на провеждането на предложението за референдум няма

да бъдат увредени устоите на Конституцията и баланса на конституционните ценности. В тази насока, по принципни съображения Основният закон не предвижда никакви формални ограничения върху свободната преценка на Народното събрание при упражняване на правомощието, изрично предвиденото в чл. 84, т. 5 от Конституцията. В пълна подкрепа на това разбиране са решаващите мотиви, развити от Конституционния съд по Решение № 9 от 2016 г. по к.д. № 8/2016 г.

Конституционният принцип на правовата държава е задължавал Народното събрание да съобрази и приложи точно разпоредбите на специалния закон – ЗПУГДВМС. При внесено предложение за произвеждане на национален референдум, подкрепено с подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права, парламентът е бил обвързан, съгласно чл. 10, ал. 2 от ЗПУГДВМС, да провери дали поставеният въпрос е съвместим с ограниченията по чл. 9, ал. 2, 3 и 4 от същия закон. Това изискване е формулирано толкова ясно и недвусмислено, че не се нуждае от специално тълкуване. В случая решението за отхвърляне на предложението е основано на ограничението по чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС, според което референдум по въпроси, уредени в сключени от Република България международни договори, може да се произвежда само преди тяхната ратификация. Това следва от мотивите на Комисията по правни въпроси, към които препраща оспореното решение, а също и от съдържанието на внесеното в Конституционния съд искане. Въпросът е в основата на конституционния спор, а от неговото решаване в най-голяма степен зависи изходът на конституционното производство.

С присъединяването си към Европейския съюз през 2005 г. България стана страна по Договора за Европейския съюз (ДЕС) и Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС). Ратификацията е гласувана от парламента на 17 май 2005 г. с огромно мнозинство – 231 „за“, 1 „против“ и 2 „въздържал се“. Ако отговорът на предложението за национален референдум въпрос би обусловил пререшаване на въпроси, които вече са уредени с посочените международни договори, предложението на Инициативния комитет задължително трябва да бъде отхвърлено на основание чл. 10, ал. 2 във вр. с чл. 9, ал. 4 от ЗПУГДВМС. Въпреки че досега не е била подложена на конституционен контрол, действащата законовата уредба е в синхрон с принципа за предимството на международните договори спрямо вътрешното законодателство по чл. 5, ал. 4 от Конституцията, но преди всичко съответства на разпоредбата на чл. 4, ал. 3 от Конституцията, с която

на конституционно ниво страната е поела ангажимента да „участва в изграждането и развитието на Европейския съюз“.

По отношение на общата парично-финансова политика държавите от Европейския съюз се разделят на две групи – държави от еврозоната и държави, за които Съветът на ЕС не е решил, че отговарят на необходимите условия за приемане на еврото, наричани „държави-членки“ с дерогация (чл. 139, § ДФЕС). С присъединяването към договорите държавите от втората група, сред които е България, са се заявили като кандидати за приемане на еврото, като в тази насока са изразили ясна и категорична воля. Затова договорът ги третира като членки на общността, заинтересовани от отмяна на дерогацията – чл. 140, § 3 ДФЕС във връзка с чл. 3 § 3 ДЕС. Така посочените обстоятелства се признават в самото искане (вж. стр. 3) като доводите на вносителите в подкрепа на конституционността и законосъобразността на въпроса на предложението референдум се основават единствено на това, че международният договор не определя срок за присъединяване на държавите – кандидати към еврозоната, а поставя пред тях изпълнението на определени изисквания като условие да бъдат приети – както в законодателната област, така и във финансово-икономическата сфера – висока степен на ценова стабилност, нисък бюджетен дефицит, стабилен обменен курс спрямо еврото и трайност на конвергенцията от участието във валутния механизъм с отражение върху лихвените проценти в дългосрочен аспект. Тази фактология е отразена точно в искането. Необосновано обаче е заключението на вносителите, че положителният отговор на предложението за национално допитване въпрос няма да обуслови нова държавна политика, несъвместима както с изпълнението на международните задължения на страната, така и на конституционното задължение на държавата да служи на жизнените интереси на българското общество.

Ако референдумът реши, че в следващите двадесет години България не трябва да приеме еврото, това би означавало фактическо оттегляне на обявената с подписването на европейските договори кандидатура за влизане в еврозоната при изпълнение на необходимите условия за това. С други думи, дори при постигане на положително развитие, съответно на поставените по-високи критерии, държавата ще трябва да заяви пред своите партньори, че до 2043 г. интересът ѝ да приеме еврото отпада, с което ще отстъпи от ангажимента си по ратифицираните от нея международни договори. Още по-зловредно е другото възможно тълкуване, че за да изпълни решението на референдума българската държава ще трябва съзнателно да забави своето естествено развитие в посока към по-голяма

финансово-икономическа стабилност, така че до 2043 г. да не е в състояние да изпълни условията за присъединяване към еврозоната, утвърдени в чл. 140, § 1 ДФЕС. Без всякакво съмнение такъв подход би бил в пълно несъответствие със задълженията на една социална и демократична държава като България постоянно и неотложно във времето да полага максимални усилия за подобряване на благоденствието на своите граждани – задължение, което се основава както на Конституцията (например, вж. Преамбюла, чл. 4, ал. 2 и 3 и др.), така и на международните договори (например, вж. чл. 3 § 1 и 3 ДЕС, чл. 119 § 2 и 3 ДФЕС и др.). Следователно, при всяко положение провеждането на предложени референдум създава предпоставки за отстъпление на държавата от ангажименти, поети по вече ратифицираните договори на Европейския съюз, а това е давало на Народното събрание пълното основание да отхвърли искането на Инициативния комитет на основание чл. 10, ал. 2 във връзка с чл. 9, ал. 4 ЗПУГДВМС.

**В заключение на гореизложеното, Висшият адвокатски съвет намира, че решението на Народното събрание от 07.07.2023 г. (обн. ДВ, бр. 60 от 14.07.2023 г.), с което не е прието предложението на Инициативен комитет за произвеждане на национален референдум по въпроса: „Съгласни ли сте българският лев да бъде единствена официална валута в България до 2043 година!“, не противоречи на Конституцията на РБ.**

Поради това, Висшият адвокатски съвет намира, че внесеното в Конституционния иск искане за установяване на неговата противоконституционност следва да се остави без уважение като неоснователно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ  
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ: /п/

АДВ. Д-Р ИВАЙЛО ДЕРМЕНДЖИЕВ