



ЕВРОПЕЙСКА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

ЕВРОСИСТЕМА

BG

ESB-PUBLIC

СТАНОВИЩЕ НА ЕВРОПЕЙСКАТА ЦЕНТРАЛНА БАНКА

от 5 юли 2024 година

относно евентуалното назначаване на управителя или на подуправител на Българската народна банка за служебен министър-председател

(CON/2024/23)

Въведение и правно основание

На 29 май 2024 г. и на 5 юни 2024 г. Европейската централна банка (ЕЦБ) получи искане от Българската народна банка (БНБ), действаща от името на министъра на финансите на България, за становище относно законопроект за изменение на Закона за Българската народна банка (БНБ) относно евентуалното назначаване на управителя или на подуправител на БНБ за служебен министър-председател, който влиза в сила и отменя и заменя предходния Закон за БНБ от датата, посочена в решение на Съвета относно приемането на еврото от Република България, прието в съответствие с член 140, параграф 2 от Договора, и в регламент на Съвета, приет в съответствие с член 140, параграф 3 от Договора (наричан по-долу „законопроектът за изменение на бъдещия Закон за БНБ“).

Преди това на 20 декември 2023 г. Народното събрание на Република България прие Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България (наричан по-долу „Законът за изменение и допълнение на Конституцията“)¹, а на 2 април 2024 г. Народното събрание на Република България прие Закон за изменение и допълнение на Закона за БНБ (наричан по-долу „Законът за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ“)² във връзка с евентуалното назначаване, наред с другото, на управителя или на подуправител на БНБ за служебен министър-председател. ЕЦБ реши да даде по своя инициатива становище относно 1) Закона за изменение и допълнение на Конституцията и 2) Закона за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ. ЕЦБ е компетентна да даде становище по законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ, Закона за изменение и допълнение на Конституцията и Закона за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ (наричани заедно „законопроектите или приетите закони“) на основание член 127, параграф 4 и член 282, параграф 5 от Договора за функционирането на Европейския съюз и член 2, параграф 1, трето тире от Решение 98/415/ЕО на Съвета³, тъй като законопроектите или приетите закони се отнасят за БНБ. Управителният съвет прие настоящото становище съгласно член 17.5, първо изречение от Процедурния правилник на Европейската централна банка.

¹ Закон за изменение и допълнение на Конституцията на Република България, ДВ. 106, 22.12.2023 г.

² Закон за изменение и допълнение на Закона за Българската народна банка, ДВ. 29, 02.04.2024 г.

³ Решение 98/415/ЕО на Съвета от 29 юни 1998 г. за консултирането на националните власти с Европейската централна банка по отношение на проектите за законодателни разпоредби (ОВ L 189, 3.7.1998 г., стр. 42).

1. Цел на законопроектите или приетите закони

1.1 *Закон за изменение и допълнение на Конституцията*

Със Закона за изменение и допълнение на Конституцията бяха изменени разпоредбите на Конституцията, които се отнасят до съставянето на българското правителство⁴. По-специално Конституцията предвижда, че ако не се постигне съгласие за образуване на правителство, президентът на Република България, след консултации с парламентарните групи и по предложение на кандидата за служебен министър-председател, трябва да назначи служебно правителство и да насрочи нови избори в двумесечен срок. За служебен министър-председател се назначава измежду председателя на Народното събрание, управителя или подуправител на Българската народна банка, председателя или заместник-председател на Сметната палата и омбудсмана или негов заместник⁵. В съответствие с Конституцията основната задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Ограничения в правомощията на служебното правителство могат да бъдат предвидени в закон⁶. ЕЦБ разбира, че Законът за изменение и допълнение на Конституцията понастоящем е предмет на преглед от Конституционния съд⁷.

1.2 *Закон за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ*

Със Закона за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ са изменени разпоредбите на действащия Закон за БНБ⁸, за да се поясни, че управителят и подуправителите не трябва да извършват друга дейност освен преподавателска или като членове на органите на дружества, в които БНБ има участие, или на международни организации във връзка с дейността ѝ, освен ако са назначени за служебен министър-председател в съответствие с Конституцията. Те могат да извършват неплатена дейност с единодушно решение на управителния съвет на БНБ, доколкото не е налице конфликт на интереси. При назначаването на управителя или на подуправител за служебен министър-председател същите прекъсват правомощията си като управител или подуправител само за периода, в който са назначени за служебен министър-председател, като след освобождаването им продължават мандата като управител или подуправител, за който са избрани. Освен това когато управителят е назначен за служебен министър-председател, същият определя свой заместник измежду подуправителите, който да изпълнява неговите правомощия след възлагане. При назначаване на подуправител за служебен министър-председател Законът за БНБ предвижда, че по предложение на подуправителя управителният съвет определя негов заместник, който изпълнява правомощията му при негово отсъствие⁹.

1.3 *Законопроект за изменение на бъдещия Закон за БНБ*

В законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ¹⁰ се предлага да се поясни, че

4 Вж. чл. 99 от Конституцията.

5 Вж. чл. 99, ал. 5 от Конституцията.

6 Вж. чл. 99, ал. 7 от Конституцията.

7 Дело № 1/2024 и дело № 2/2024 на Конституционния съд на Република България.

8 Вж. чл. 12, ал. 5—6 от Закона за БНБ.

9 Вж. чл. 19, ал. 4 от Закона за БНБ.

10 Със законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ се изменя чл. 13 от бъдещия Закон за БНБ.

управителят или подуправител има правото да откаже да бъде назначен за служебен министър-председател и че в случай че управителят или подуправител е изразил изрично съгласие да бъде назначен за служебен министър-председател, същият подава оставка като управител или подуправител. В такъв случай изборът на нов управител, съответно подуправител, трябва да се произведе не по-късно от един месец от прекратяване на правомощията на напускащия управител или подуправител. Когато управителят е назначен за служебен министър-председател, до произвеждане на избора на нов управител, правомощията на управител се упражняват от определен от него подуправител. Когато подуправител е назначен за служебен министър-председател, по предложение на подуправителя управителният съвет на БНБ трябва да определи негов заместник, който да изпълнява правомощията на подуправител до назначаването на негов приемник. Законопроектът за изменение на бъдещия Закон за БНБ предвижда също, че когато управителят или подуправител се назначава за служебен министър-председател, правомощията им като управител, съответно подуправител, се прекратяват с назначаването им за служебен министър-председател¹¹.

2. Забележки

2.1 Период на заемане на длъжността и преназначаване като служебен министър-председател

2.1.1 Въпреки че периодът от време между назначаването на служебен министър-председател и провеждането на нови избори не може да надвишава два месеца, в Конституцията не се посочва общата продължителност на периода на заемане на длъжността на служебния министър-председател. ЕЦБ разбира, че предвид времето, необходимо за сформирание на редовно правителство след провеждането на избори, което не е ограничено от Конституцията, не може да се изключи възможността продължителността на служебното правителство да надхвърли два месеца.

2.1.2 Освен това в Конституцията не се уточнява дали служебният министър-председател може да бъде преназначен, когато след провеждането на избори не може да бъде постигнато споразумение за сформирание на редовно правителство. В това отношение ЕЦБ разбира, че ако не е възможно да се сформира редовно правителство след провеждането на избори, може да се наложи да се насрочат нови избори и в съответствие с Конституцията президентът ще трябва да назначи нов служебен министър-председател. Освен това ЕЦБ разбира, че в такъв случай новият служебен министър-председател трябва да бъде определен към този момент и че нищо в Конституцията не възпрепятства същият служебен министър-председател да бъде преназначен като служебен министър-председател.

2.2 Институционална независимост

2.2.1 Съгласно член 130 от Договора при упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени им в съответствие с Договорите и Устава на Европейската система на централните банки и на Европейската централна банка (наричан по-

¹¹ Вж. чл 13, ал. 8 от законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ.

долу „Уставът на ЕСЦБ“), членовете на органите за вземане на решения на националните централни банки (НЦБ) не трябва да искат или да приемат указания от институциите, органите, службите или агенциите на Съюза, от правителство на държава членка или от някой друг орган. Освен това правителствата на държавите членки се задължават да спазват този принцип и да не се стремят да оказват влияние върху членовете на органите за вземане на решения на НЦБ при изпълнение на техните задачи.

- 2.2.2 От член 130 от Договора следва, че член на орган за вземане на решения на НЦБ не може същевременно да изпълнява функциите на член на национално правителство, по-специално като министър-председател. В противен случай не е възможно независимото упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, при което членът на органа за вземане на решения на НЦБ може да заеме независима позиция, която може да е различна от тази на правителството. В тази връзка е наложително управителят или подуправителят, след като бъде назначен като служебен министър-председател, да зачита изцяло институционалната независимост на БНБ и нейните органи за вземане на решения в съответствие с член 130 от Договора¹².
- 2.2.3 Най-важното е, че евентуалното назначаване на управител или подуправител на НЦБ в Европейската система на централните банки за служебен министър-председател, което води до прекъсване на мандата му, рискува по принцип да компрометира независимото упражняване на правомощията и изпълнението на задачите и задълженията, възложени на НЦБ¹³. Управител или подуправител на НЦБ, който е назначен за служебен министър-председател ad hoc и подава оставка като управител или подуправител на НЦБ, когато приема тази длъжност, не носи такъв риск¹⁴. Законът за изменение и допълнение на Конституцията обаче изглежда безпрецедентен, доколкото установява постоянен режим, който предвижда временно назначаване на управител или подуправител за служебен министър-председател. Този режим може да изложи управителя или подуправителя на политическо влияние и въздействие, включващи сериозни конфликти на интереси. По-специално, в случай на временно прекъсване на мандата може да възникне риск управителят или подуправителят да заеме позиция като служебен министър-председател, която е несъвместима с позицията на НЦБ, преди да се върне на поста управител или подуправител, вследствие на което възникват конфликти с предишни позиции, които може да е заемал като служебен министър-председател.
- 2.2.4 С оглед на изискването за независимо упражняване на правомощията и изпълнение на задачите и задълженията, възложени на НЦБ от Договорите и Устава на ЕСЦБ, както е предвидено в член 130 от Договора, рискът от заемане от управителя или подуправителя на позиции като служебен министър-председател, които са несъвместими с позицията на НЦБ, не би бил достатъчно ограничен, като се изисква само временно прекъсване на мандата на управителя или на подуправителя. Следователно Законът за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ следва да изисква управителят или подуправителят да подаде

12 Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.1.

13 Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.1.

14 Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.1.

оставка от тази длъжност при назначаването му като служебен министър-председател, за да се изключи реализирането на този риск¹⁵. В този смисъл ЕЦБ приветства изричната разпоредба в законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ, че в случай че управителят или подуправителят изрично се съгласи да бъде назначен като служебен министър-председател, той трябва да подаде оставката си като управител или подуправител. ЕЦБ приветства и разпоредбата в законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ, съгласно която, когато управителят или подуправител е назначен за служебен министър-председател, задълженията му на управител, съответно подуправител, се прекратяват с назначаването му за служебен министър-председател, тъй като това увеличава правната сигурност и повишава яснотата по отношение на момента, в който оставката поражда правно действие.

2.2.5 ЕЦБ отбелязва, че Законът за изменение и допълнение на Конституцията и Законът за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ включват няколко фактора, които биха могли да се разглеждат като смекчаващи риска от заемане на позиции от управителя или от подуправителя като служебен министър-председател, които са несъвместими с позицията на НЦБ. Първо, назначаването за служебен министър-председател е замислено за кратък период и новите избори трябва да бъдат насрочени в срок от два месеца след назначаването. Второ, основната задача на служебното правителство е да организира честни и свободни избори. Трето, със закон могат да бъдат установени ограничения на правомощията на служебния министър-председател, както е предвидено в Конституцията. Въпреки тези потенциално смекчаващи фактори обаче в случай на временно прекъсване на мандата не може да се изключи рискът управителят или подуправителят да заеме позиция като служебен министър-председател, която е несъвместима с позицията на НЦБ, преди да се върне на поста управител или подуправител, в резултат на което възникват конфликти с предишни позиции, заемани като служебен министър-председател¹⁶.

2.3 *Персонална независимост*

2.3.1 Съгласно член 14.2 от Устава на ЕСЦБ управителят може да бъде освобождаван от длъжност само ако той повече не отговаря на изискванията, които са необходими за изпълнението на неговите задължения или ако е виновен за извършено сериозно нарушение. Следователно назначаването на управителя на БНБ за служебен министър-председател не може да представлява освобождаване от длъжност без наличието на такова основание.

2.3.2 ЕЦБ разбира, че назначаването на управителя на БНБ за служебен министър-председател зависи от съгласието на управителя на БНБ за встъпване в длъжност. Законопроектът за изменение на бъдещия Закон за БНБ изрично посочва това. На тази основа не е необходимо да се защитава персоналната независимост на управителя на БНБ чрез механизма на член 14.2 от Устава на ЕСЦБ¹⁷. Назначаването на управителя на БНБ за служебен министър-председател в такъв случай не може да представлява освобождаване от длъжност без

¹⁵ Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.1.

¹⁶ Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.1.

¹⁷ Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.2.

наличието на основание, предвидено в член 14.2 от Устава на ЕСЦБ¹⁸. ЕЦБ приветства изричното пояснение в законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ, че назначаването на управителя на БНБ за служебен министър-председател зависи от приемането му от управителя на БНБ.

- 2.3.3 В този контекст следва да се отбележи, че заместване на управителя на БНБ, предвидено в Закона за БНБ, не може да представлява назначаване на друго лице за управител само за два месеца. В съответствие с член 14.2., първа алинея от Устава на ЕСЦБ мандатът на управителя на НЦБ трябва да бъде не по-кратък от пет години¹⁹. В тези относително кратки срокове, предвидени в Закона за изменение и допълнение на действащия Закон за БНБ и законопроекта за изменение на бъдещия Закон за БНБ, управителят на БНБ също няма да има възможност да се възползва от член 10.2, втора алинея от Устава на ЕСЦБ и член 4.4 от Процедурния правилник на ЕЦБ и не би могъл да определи свой заместник за член на Управителния съвет. Използването на тази разпоредба предполага наличието на съществуващ управител, който може да действа като управител, но е възпрепятстван да присъства на заседанията на Управителния съвет за продължителен период от време (т.е. повече от един месец)²⁰.

Настоящото становище ще бъде публикувано на EUR-Lex.

Съставено във Франкфурт на Майн на 5 юли 2024 година.

[подпис]

Председател на ЕЦБ

Christine LAGARDE

18 С оглед на произтичащите от член 130 от ДФЕС изисквания за независимост на членовете на органите за вземане на решения на НЦБ, различни от управителя, се приема, че назначаването на подуправител на БНБ за служебен министър-председател също зависи от приемането на назначението от съответния подуправител.

19 Вж. Доклада на ЕЦБ за конвергенцията, 2024 г., параграф 7.1.2.2, бележка под линия 198.

20 Въпреки това съгласно член 3.5 от Процедурния правилник на ЕЦБ Управителният съвет може да покани представител на БНБ, по-специално подуправител, да присъства на заседанията му, ако счете това за необходимо. При определени условия такъв представител би могъл да гласува и по въпроси съгласно член 10.3 от Устава на ЕСЦБ.