



**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. .... 935 .....  
Дата 05.07.2016 г.  
(Моля, цитирайте при отговор)

**ДО**  
**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД**  
**НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

**СТАНОВИЩЕ**  
**НА ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ**  
**по к.д. № 8 от 2016 г.**

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Конституционното дело е образувано, за да се произнесе Конституционният съд за противоконституционност на части от Решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то НС на 12.05.2016 г. (обн. ДВ, бр.37 от 2016 г.) в частта му по т. 2, 4 и 6, относно следните приети с акта въпроси, а именно:

По т.2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“,

По т.4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“,

По т.6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерство на вътрешните работи и началниците на Районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи

да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолутно мнозинство в два тура?“

С Определение от 07.06.2016 г. Конституционният съд е конституирал като заинтересована страна Висшия адвокатски съвет, въз основа на което предлагаме становище по трите поставени въпроса от Решението за провеждане на национален референдум на 43-то НС от 12.05.2016 г.

**Относно въпросът по т. 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“**

Поставеният въпрос за провеждане на национален референдум е предложение за промяна на Конституцията от 1991 г. Според нейния чл. 63 Народното събрание се състои от 240 народни представители. Създателите на българската Конституция са избрали подход, при който броят на народните представители е фиксиран. По време на парламентарните дебати в VII ВНС е проведена дискусия как да се определи представителството в парламента – чрез изборна квота (на 25 хиляди души един народен представител) или да има постоянен (фиксиран) състав. Възприема се Народното събрание да е с постоянен състав от 240 депутати. Аргументите в тази посока са: *при 240 депутати се пада по един парламентарист на 25 хиляди души население; „близка е до състава на Учредителното народно събрание“; „число, което и по десетичната и по двоичната система прави най-много комбинации“; „районите са лесно приспособими, могат да се направят достатъчен брой парламентарни комисии“* (Стенографски дневници, VII ВНС, 1990–1991 г., 156 заседание, 18.06.1991 г.).

Намаляването на броя на народните представители от 240 на 120, какъвто е въпросът, предложен за провеждането на референдум, е с предмет, отнасящ се до промяна на текста на чл. 63 от Конституцията.

Висшият адвокатски съвет намира, че, за да може да се даде отговор на този въпрос, следва да се отговори първо, допуска ли Конституцията от 1991 г. провеждането на конституционен законодателен референдум. Аргументи в полза на тезата, че народът може да е конституционен законодател могат да бъдат намерени в разпоредбите на чл. 1, ал. 2 и 3 от Конституцията, според които цялата власт произтича от народа, като тя се упражнява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията, както и че осъществяването на народния суверенитет не може да бъде присвояван от никоя държавна институция. Същевременно следва да се отчете, че в страните, в които е допустим конституционен референдум, има подробно разработени норми в самата конституция и закони, за разлика от българската нормативна база.



Пестеливостта на конституционния законодател относно приложението на прякото участие на гражданите в държавната власт ни принуждава да разсъждаваме и върху един още по-принципен въпрос, за да може да се даде отговор по поставения за решаване въпрос, а именно народният суверенитет ли има примат при конституционните принципи, или той следва да се разглежда съвместно с останалите начала и принципи, заложиени в Конституцията? Ако приемем, че народният суверенитет има примат, то останалите начала и принципи ще бъдат игнорирани и тогава конституционният референдум би бил допустим по всеки един въпрос. Има становища, според които е неприемливо институция на учредената власт, каквото е Народното събрание, да изключи възможността на суверена пряко да се произнесе по въпроси, свързани с упражняването на държавната власт. Приема се дори, че независимо дали това е записано в самата конституция или не, суверенът винаги е свободен непосредствено да упражни учредителната власт, като отмени или измени конституцията без ограничения.

Конституцията обаче като основен закон и обществен договор прогласява основни принципи, които включват освен народния суверенитет и разделението на властите, политически плюрализъм, равенството и справедливост, за да се гарантират свободата, правата на личността, нейното достойнство и сигурност. Затова държавата функционира чрез закони и по този начин се самоограничава, т.е. народният суверенитет се ограничава чрез съществуващия правов ред, за да може държавата да е демократична и правова. Преобладаващо в правната теория, а и в решенията на КС, се приема, че демократичното конституционно управление изисква конституционните принципи да не се разглеждат изолирано един от друг, да не се поставят в йерархична съподчиненост, а да бъдат поставени и упражнявани балансирано и при взаимодействие помежду им.

Не би могло да се спори, че народът, като първичен носител и на юридическия, и на политическия суверенитет, може да осъществява правата си чрез формите на прякото управление. Още повече, че формите на прякото управление са най-близо до народния суверенитет. Една от формите на осъществяването на учредителната власт е именно привличането на народа да участва пряко в някоя от фазите на процедурите по приемането или промяната на конституциите. Суверенитетът в правовите държави следва обаче да се осъществява в съответствие с разпоредбите на Конституцията и закона. Поради това в някои конституции са уредени формите на пряката демокрация именно при упражняването на учредителна власт.



Народните представители от VII-то ВНС са създали сложен ред за промяна на Конституцията с цел изменянето или допълването ѝ да не се явява моментен каприз на управлението, а и за да не се допусне промяната или създаването на нова конституция да е дело на една партия, на диктат на едно мнозинство над малцинството. Глава девета предвижда завишени изисквания както за законодателната инициатива за изменение и допълнение на Конституцията, така и за квалифицирани мнозинства при гласуванията в събранието. Конституцията от 1991 г. предвижда изменението и допълнението на основния закон да се извършва от два органа – Народно събрание и Велико Народно събрание. Според предмета на изменението или допълнението на конституционните норми са предвидени различни процедури и различни органи, които могат да извършват съответните законодателни решения. Най-сложни и с високи изисквания са те в случаите, когато промяната трябва да се извърши от ВНС, като в чл. 158 са заложени хипотезите кога то трябва да бъде свикано.

Считаме, че може да се приеме, че провеждането на конституционен референдум е допустим, като черпим аргументи за тази теза от прогласеният принцип за народния суверенитет в действащата Конституция, както и от разпоредбите на действащия Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Законодателят, попълвайки празнотата на конституционната уредба относно провеждането на референдум, е ограничил законово провеждането на конституционен референдум само относно въпроси от компетентността на Великото Народно събрание – чл. 9, ал. 2 т. 1 ЗПУГДВМС. Нещо повече, в първата алинея на чл. 9 е постановено, че национален референдум се произвежда по въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание. Както вече отбелязахме, в правомощията на Народното събрание е да измени и допълни Конституцията, изключая хипотезите на чл. 158. Народното събрание вече пет пъти е упражнил това свое правомощие и е извършил изменения и допълнения на основния закон.

Още един аргумент за допустимостта на провеждането на конституционен референдум може да се открие в разликите между отменения вече Закон за допитване до народа от 1996 г. и сега действащият ЗПУГДВМС от 2009 г. В отменения закон е съществувала забрана за провеждането на референдум относно въпроси за допълнение и изменение на Конституцията (чл. 5, т. 1) за разлика от сега действащият закон, в който тази забрана е отпаднала и е запазена само забраната за въпросите от компетентността на ВНС.



На база на горния анализ приемаме, че ограничението за провеждането на конституционен референдум се отнася само относно въпросите от компетентността на ВНС, т.е. ЗПУГДВМС допуска провеждането на конституционен референдум по въпроси извън обхвата на чл. 158 от Конституцията. Разбира се не можем да подминем без коментар и въпроса при липсата на законова уредба как ще процедира Народното събрание, в случай че е проведен конституционен референдум и той е подкрепен от гражданите. При такава хипотеза очакването на гражданите би било носителите на правото да извършат конституционни промени да предприемат действия, съобразявайки се с волята на суверена. Според нас нормите на ЗПУГДВМС в чл. 9, ал. 6 и ал. 7, според които Народното събрание следва да приеме акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението от референдума, а, ако не го направи, актът да не се прилага в частта, която противоречи на решението на референдума, са неприложими при провеждането на евентуален конституционен референдум. Цитираните разпоредби на закона явно не се отнасят за изменението и допълнението на основния закон. За изменението и допълнението на Конституцията, учредителите са предвидили специален ред –законодателната инициатива принадлежи на една четвърт от народните представители и на президента – чл. 154, ал. 1, Народното събрание приема закон за изменение или допълнение на Конституцията с квалифицирано мнозинство от всички народни представители на три гласувания – чл. 155. Затова, ако бъде проведен конституционен референдум и той бъде приет от гражданите, последващите действия ще зависят изцяло от волята на оправомощените от Конституцията държавни органи да предприемат или не съответните инициативи.

Следващият въпрос, на който трябва да се даде отговор, е намаляването на броя на народните представители от 240 на 120, т.е. дали конституционната промяна на чл. 63, е в компетентността на Велико Народно събрание или на Народно събрание? Отговорът ще ни доведе до конституционнодопустимостта или не на зададения въпрос. Според мотивите на решение № 3 от 2003 г. по к.д. № 22 от 2002 г. на КС промяна на формата на държавно управление ще има при промяна на броя на народните представители или на някой друг основен конституционен орган. Според чл. 158, т. 3 промени във формата на държавно управление се извършва от ВНС. Следователно, конституционна промяна на броя на народните представители според мотивите на решение № 3 от 2003 г. може да бъде извършена само от ВНС. Конституционното решение е приело разширително тълкуване за промяна на формата на държавно управление по смисъла на чл. 158, т. 3 от Конституцията.



Ние смятаме, че Народното събрание е приело Решението за провеждането на референдум по въпроса по т. 2, а не го е отхвърлило, тъй като предметът му пряко засяга народните представители и те са предпочели произнасянето по този въпрос да се предостави на суверена. Също така обръщаме внимание, че *задължителното нормативно тълкуване* на Конституция по чл. 149, ал. 1, т. 1 се отнася *само за диспозитива* на решението. Той има абсолютно задължителен характер. *Въпросът за намаляването на броя на народните представители, като промяна на формата на държавно управление, е посочен казуистично* в мотивите на решение № 3 от 2003 г. А мотивите могат да бъдат подобрявани и осъвременявани. С определение от 3.12.1993 г. по к.д. № 19 от 1993 г. КС е приел, че е допустимо тълкуване на конституционен текст, тъй като изразеното от него по-рано становище се съдържа в мотивите на решение, докато сега е сезиран да „формулира становище в самостоятелен тълкувателен диспозитив“. За нас решение № 3 от 2003 г. е обвързващо, но по настоящето дело Конституционният съд би могъл да се произнесе по начин, който да промени казуистичното тълкуване в критикуваното често решение № 3 от 2003 г.

Висшият адвокатски съвет не споделя становището, че промяната на броя на народните представители непременно ще доведе до нарушение на чл. 11, ал. 1 от Конституцията, а именно – нарушаване на принципа на политическия плурализъм. Преценката за представителността на законодателния орган се прави на основата на население, територия, традиции. Освен това от значение за това доколко представително и политически плуралистично ще е събранието от съществено значение са изборните правила – пропорционална или мажоритарна ще е изборната система, при пропорционална каква изборна бариера ще бъде поставена и др. Т.е., намаляването на броя на народните представители може да бъде съчетано с промяна на изборните правила, които да осигурят възможности за гарантиране на представителния характер на събранието. Аргументите за рисковете пред политическия плурализъм от друга страна не бива да се пренебрегват. В тази насока са и мотивите на решение № 4 по к.д. № 11 от 2011 г. на КС, според което „намаляването броя на общинските съветници под определен праг намалява представителността на органа на местно самоуправление и застрашава принципите на демократичната държава и политическия плурализъм“.

При сравнителен анализ относно броя на народните представители в различните страни може да бъде очертана твърде пъстра картина. Позволяваме си да посочим някои от показателите в страни, които са с еднокамарни парламенти, каквато е България: Гърция с население 10 787 690



души –парламент от 300 представители; Португалия с население от 10 642 836 – 230 представители; Швеция с население 9 127 058 – 349 представители; Естония с население 1 340 194 – 101 представители; Латвия с население 2 286 700 – 100 представители; Литва с население 3 575 439 – 141 представители; Финландия с население 5 250 275 – 200 представители; Унгария с население 9 942 000 – 199 представители в резултат на конституционна промяна.

По изложените по-горе аргументи считаме, че въпросът по т. 2 от Решението за провеждане на национален референдум е в противоречие на чл. 1, ал. 1 и чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Конституционна промяна на броя на народните представители според мотивите на решение № 3 от 2003 г. може да бъде извършена само от ВНС, тъй като това ще е промяна на формата на държавно управление. Приемането на решение на Народното събрание, което не е съобразено с издадените закони е в несъответствие с упражняването на държавната власт и е в противоречие с принципа на правовата държава – решение № 7 по к.д. № 10 от 1997 г., решение № 1 по к.д. № 8 от 2004 г.

Във връзка със зададения въпрос Висшият адвокатски съвет се възползва от възможността да изрази становището си, че следва да се предприемат изменения в глава девета на Конституцията, като изрично се предвидят механизмите и въпросите относно провеждането на конституционен референдум, за да може да се осъществява пълноценно държавната власт пряко от народа и да не се подлага на съмнение всяка предприета инициатива доколкото тя е конституционносъобразна.

**Относно въпросът по т. 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“**

Приетият от Народното събрание въпрос сам по себе си не съдържа противоречие с Конституцията. Такъв въпрос вече е допускан от НС и е поставян на гласуване от гражданите. Проблемът с приемането на този въпрос в Решението на НС е, че се поставя за решаване за втори път пред гражданите.

На 25.10.2015 г. е проведен национален референдум със следния въпрос към гражданите: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?“. Т.е. преди по-малко от година е проведен референдум с идентичен въпрос към гражданите. В резултат на референдума от 2015 г. са изпълнени предвидените в чл. 23, ал. 3 и чл. 52 от ЗПУГДВМС действия,



като е извършено и изменение и допълнение на Изборния кодекс, с което е предвидено да се създаде законодателна уредба, осигуряваща възможност дистанционно електронно гласуване в бъдеще.

Дали поставянето втори път на един и същи въпрос за гласуване от гражданите представлява нарушение на Конституцията?

Според чл. 23, ал. 2 от ЗПУГДВМС, ако предложението, предмет на референдума, не е прието, национален референдум по същия въпрос може да бъде инициран не по-рано от две години от датата на произвеждането на референдума. Между проведеното гласуване през 2015 г. от гражданите и гласуването от народните представители през 2016 г. не са изминали две години, каквото е изискването на ЗПУГДВМС. Следователно, решението на Народното събрание се явява в противоречие с изискванията на закона, тъй като „принципът на правовата държава изисква от законодателя да бъде последователен и предвидим“ – решение № 10 по к.д. № 12 от 2009 г.

Да се постави на гласуване от гражданите един и същ въпрос преди изтичането на предвидения двегодишен срок е нарушение на закона. Считаме, че решението в тази му част се явява в несъответствие с чл. 4, ал. 1 от Конституцията, а именно: нарушен е формалният елемент на правовата държава, какъвто е принципа за правната сигурност – Решение № 1 по к.д. № 8 от 2004 г.

**Относно въпроса по т. 6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерство на вътрешните работи и началниците на Районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?“**

Според чл. 8 от Конституцията държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна. В Конституцията не е записано кой е органът, който осъществява изпълнителната власт, но с оглед правомощията и анализа на текстовете се стига до извода, че изпълнителната власт е правителството и държавната администрация.

Конституцията от 1991 г. е регламентирала различни способи за излъчването на лицата, които осъществяват изпълнителната власт: според чл. 84, т. 6 Народното събрание избира и освобождава министър-председателя и по негово предложение – Министерския съвет, както и извършва промени в правителството по предложение на министър-председателя; министър-председателят назначава и освобождава заместник-министрите – чл. 108, ал.



2; Областният управител се назначава от Министерския съвет според чл. 143, ал. 2. От посочените конституционни разпоредби е видно, че различните органи на изпълнителната власт се излъчват с различни способности – избор, назначение. В случаите на избор, какъвто е начинът на излъчването на министър-председател и правителство, този избор се извършва *непряко*, което е принцип при конституционните демокрации при парламентарна форма на управление.

Министерството на вътрешните работи, директорите на областните дирекции на Министерството и началниците на Районните управления в областните дирекции осъществяват функции по гарантиране на сигурността и правния мир, опазване на обществения ред, основните права, живота и собствеността на гражданите. Основният закон на Република България урежда тези функции по отношение на изпълнителната власт чрез правомощията на Министерския съвет в чл. 105 и чл. 106 от Конституцията. Това са дейности, които могат да се осъществяват само от държавни органи – решение № 5 по к.д. № 10 от 2004 г.

Характерна отлика на изпълнителната власт от законодателната и съдебната е, че се „изразява в разнообразието от органи и дейности, чрез които се осъществява управлението в държавата“. В решение № 5 по к. д. № 3 от 1994 г. КС е приел, че управлението е динамична дейност, променяща се в различни моменти от живота на обществото, поради което е и „нецелесъобразността да се определят конституционно, т.е. максимално стабилно, всички административни органи. Затова нормата на чл. 1, ал. 2, изр. второ от Конституцията не може сама по себе си да послужи като основание за упрек срещу създаването и съществуването на един административен орган. По тази причина е призната възможността на Министерския съвет, като висш изпълнителен орган в държавата, да учредява непредвидени в Конституцията административни органи и да определя със свои актове тяхното устройство и компетентност. В създаването и закриването на административни органи Министерският съвет е ограничен от Конституцията и законите.

Проблемите, които повдига предложеният въпрос за провеждане на референдум, са свързани преди всичко с разпоредбата на чл. 105, ал. 1 и ал. 2 и чл. 116, ал. 2 от Конституцията, а именно, че осъществяването на *общо ръководство* на държавната администрация е поверено на Министерския съвет, както и изричното регламентиране, че държавните служители са *назначаеми*.

И още – би ли могло орган на изпълнителната власт да бъде излъчен с пряк вот от гражданите и, ако отговорът е да, как орган, избран с пряк вот от



гражданите (директор на областна дирекция на Министерство на вътрешните работи и началник на Районно управление в областна дирекция на Министерството на вътрешните работи) ще се подчинява на орган, избран чрез непряк вот (министър на вътрешните работи), а в определени случаи и на лица, които са назначени (заместник-министър, главен секретар на МВР)?

В настоящата си редакция чл. 105, ал. 1 и ал. 2, както и чл. 116, ал. 2 от Конституцията не дават възможност директорите на областните дирекции на Министерство на вътрешните работи и началниците на Районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират пряко от гражданите. За да се допусне това следва да се извърши промяна на Конституцията, а в следствие и да бъдат приети и съответните закони.

За допустимостта на законодателен конституционен референдум предоставихме становище при развиването на тезите си относно въпрос по т. 2 от Решението на НС. Поставеният въпрос по т. 6 предизвиква наново търсене на аргументация дали той е в компетенциите на Народното събрание или на Велико Народно събрание.

Ако се приеме, че въпросът е в предмета на Народното събрание, т.е., ако се приеме, че е допустимо провеждането на конституционен референдум по този въпрос, в следствие би следвало да се стигне до издаването на специален закон, който да определи субординацията между органите в изпълнителната власт. Промяната в начина на избор не е задължително да води и до промяна на мястото им в държавната власт. Опасенията, описани в искането за произнасяне на КС относно противоконституционност на поставения въпрос, свързани с политизирането или попадането под различни нерегламентирани влияния на изборния процес за съответните лица, не са за подценяване при обсъждането на въпроса по същество. Тук бихме отбелязали, че ако подобна правна конструкция бъде възприета, то тя ще трябва да бъде уредена в специален закон, който да определи много подробно критериите, квалификацията, личните и нравствени качества и др., на които трябва да отговарят лицата, които могат да бъдат допуснати до съответния избор. Провеждането на такъв избор на държавен орган не би трябвало автоматично да се приема, че ще е по сега действащите правилата на Изборния кодекс. В специалния закон ще трябва да се уредят процедурите, които да гарантират, че избраните лица ще са изпълнители на волята и интересите на нацията и ще се ръководят единствено от закона и ще бъдат политически неутрални.

Висшият адвокатски съвет не споделя застъпеното становище в искането, че обхватът на въпроса е извън възможния предмет на национален



референдум, съобразно рамката, очертана с разпоредбата на чл. 9, ал. 1 и ал. 2 ЗПУГДМС, тъй като, ако бъде проведен такъв референдум, материята ще следва да се реализира само чрез закон, т.е., това е изцяло в компетенциите на Народното събрание. На първо място това трябва да е закон за изменение и допълнение на самата Конституция, а в последствие и издаване на специален закон. Посредством закон могат да се уреждат въпроси, отнасящи се до всяка една от трите власти, в това число и относно изпълнителната власт.

Промяна относно начина на определянето на съответните директори на областните дирекции на Министерство на вътрешните работи и началниците на Районните управления в областните дирекции не е задължително да ги извади от изпълнителната власт и те да преминат към законодателната или съдебната. Компетенциите, а не само начинът на избор или назначение, на съответният държавен орган определят основно принадлежността му към трите основни сфери на проявление на държавната власт – решение № 6 по к.д. № 4/93 г.

Висшият адвокатски съвет смята, че, ако бъде възприет, поставеният въпрос ще доведе до нарушаване на баланса между органите вътре в самата изпълнителната власт. Едни от основните начала, присъщи на изпълнителната власт са йерархичността и единството. Тези начала няма да могат да функционират, ако министър-председателят и министрите се избират непряко от Народното събрание – чл. 84, т. 6, а регионалните органи, отговорни за осигуряването на обществения ред и сигурност, се избират пряко от гражданите. По силата на конституционните разпоредби, а и по предназначение, осигуряването на обществения ред и национална сигурност е поверено на изпълнителната власт и отговорност за нея носи правителството. Министерският съвет, избран непряко, не би могъл да носи отговорност за регионални органи, избрани пряко от гражданите. Органите на изпълнителната власт на централно и на регионално ниво ще получават пълномощията си независимо един от друг. Подобна конструкция е допустима, но в страни, които имат различно от унитарното държавно устройство. Според чл. 2, ал. 1 България е единна държава с местно самоуправление. Въпросът по т. 6 от Решението явно не се отнася към създаването на орган на местното самоуправление, а засяга териториалните подразделения на държавната администрация. Според решение № 3 по к.д. № 4 от 1993 г., както и решение № 3 от 2003 г. балансът между властите ще се наруши, като това може да доведе и до промяна на формата на държавно устройство, а такава промяна изисква свикването на ВНС, което е недопустимо според разпоредбите на ЗПУГДВМС. Последното навежда и на аргументи за нарушаване на принципите на правовата държава.



Въпросите по т. 2 и т. 6 от Решението на Народното събрание ни мотивира да изразим очакването си, че Конституционният съд ще се произнесе относно това допустимо ли е провеждане на законодателен конституционен референдум, което ще даде яснота за възможностите на гражданите чрез средствата на пряката демокрация да поставят и се произнасят по въпроси от конституционен характер – право, което би трябвало да може да се упражнява от суверена.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА

ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕНЦОВА