



До г-н Борис Велчев  
Председател  
Конституционен съд на Република  
България

Ваш изх. № 155 от 07.06.2016г.  
(к.д. № 8/2016г.)

Уважаеми господин Председател,

С определение на Конституционния съд на Република България по дело № 8/2016 от 07.06.2016 г. е допуснато за разглеждане искане на президента на Република България за установяване на противоконституционност на части от Решение за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016г. (Обн. ДВ, бр. 37 от 2016г.), по което съдът е конституирал като заинтересована страна Фондация “Български адвокати за права на човека”.

Фондацията благодари за предоставената възможност и се надява изготвеното становище да бъде полезно при постановяване на решение по делото.

Приложение:

Становище на Фондация “Български адвокати за права на човека” по к.д. № 8/2016г.

С уважение,

София, 07 юли 2016 г.

Йорданка Бекирска  
Председател на Изпълнителното бюро на  
Фондация “Български адвокати за права на  
човека”



---

## СТ А Н О В И Щ Е

на Фондация “Български адвокати за правата на човека”

по конституционно дело № 8/2016 г.

**I. Фондация “Български адвокати за правата на човека” счита за недопустимо искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 2016 г.) в частта относно въпроси с номера 2, 4 и 6.**

1. В искането се поддържа противоречие на тази част от решението на Народното събрание с редица конституционни разпоредби, но в действителност то не поставя въпроси за конституционосъобразност, а за съобразност със закони, която не е предмет на упражнявания от Конституционния съд контрол.

2. Искането всъщност поставя въпроси по съществуването на конституционната промяна, която би била извършена при положителен резултат от референдума, а преди резултатът от него да стане известен, Конституционният съд не може да упражни контрол (аналогично на приетото от него в определение № 3/2015 г.). Не е допустимо под формата на контрол за конституционосъобразност на решението на Народното събрание за произвеждане на национален референдум той да се произнесе по съответствието с Конституцията на акта, който Народното събрание би приело с оглед на различните възможни изходи от този референдум. Не съществува твърдяната в искането опасност парламентът да дерогира нормата на чл. 158 от Конституцията чрез приемането с обикновено мнозинство на решение за произвеждане на национален референдум, тъй като актът, който обикновеното Народно събрание би приело с оглед на резултата от референдума, подлежи на контрол за конституционосъобразност от страна на Конституционния съд (както е постановено и в цитираното в искането негово решение № 3/2003 г.). Именно противното, а не допускането на спорните въпроси на референдума, би блокирало предварително и заобиколило предвидените в Конституцията механизми за осъществяване на пряката и представителната демокрация.

Фондация “Български адвокати за правата на човека” е на становище, че поради това искането следва да се приеме за недопустимо и да се отклони, а образуваното по него конституционно дело да се прекрати.





**II. Дори да се приеме, че не е недопустимо на посочените основания, според нас искането следва да бъде отхвърлено по следните съображения:**

**A. Относно въпрос № 2**

1. Твърди се противоречие с чл. 9, ал. 1, предл. 2 и ал. 2, т. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Самата Конституция не съдържа ограничение по отношение на предмета на национален референдум и в чл. 84, т. 5 дава на обикновеното Народно събрание правомощието да вземе решение за произвеждане на такъв референдум. Твърдението, че за да се допусне национален референдум по въпрос, свързан с изменение на основния закон, е необходимо това да е изрично предвидено в него, не намира опора в разпоредбите на българската конституция, която е принципно и нормативно отворена към директното участие на гражданите в управлението на страната, и позоваването на ограничен брой подбрани сравнителноправни примери не е убедително. Тъкмо обратното следва от общите и фундаментални разпоредби на чл. 1, ал. 2 и ал. 3 от Конституцията, според които цялата държавна власт произтича от народа и той я осъществява както чрез органите, предвидени в тази Конституция, така и непосредствено, и никоя държавна институция (в т.ч. Народното събрание и Великото народно събрание) не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет. Всяка друга разпоредба на Конституцията трябва да бъде четена и тълкувана в тази светлина. И в конституционноправната теория е застъпвано разбирането, 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“<sup>1</sup>. По същите причини и специалният предвиден в Глава IX от Конституцията ред за нейното изменение, на който се прави позоваване в искането, не изключва това да стане по силата на решение, взето чрез референдум.

2. Налице е спекулиране с практиката на Конституционния съд при изясняване на понятието „форма на държавно управление“. На първо място, защото има позоваване на едно единствено решение на КС, постановено преди 13 години (№ 3 от 2003 г.); на второ, защото в него броят на депутатите е споменат само в мотивите (при това без никакви аргументи), а не и в диспозитива, което би формирало задължително тълкуване по въпроса; и на трето, защото предметът на самото питане до КС е бил съвсем различен и КС в друг абзац на своите мотиви в същото решение, в който всъщност изразява принципното си виждане, не е посочил броя на депутатите сред елементите, които могат да влияят на формата на държавно управление<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Напр. Киров, В. За прякото управление, референдума и плебисцита. – Съвременно право, 1997, № 6, с. 50

<sup>2</sup> В мотивите на решение № 3 от 2003 г. на КС се казва: *Формата на държавно управление по чл. 158, т. 3 от Конституцията се определя според Конституционния съд на основата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията от това дали държавата е монархия, президентска или парламентарна република и от основните конституционни принципи, върху които тя е изградена - народен суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политически плюрализъм (чл. 11, ал. 1 и ал. 2 от Конституцията), разделение на*





3. Освен това, дори да беше налице практика на КС по въпроса, този съд не би следвало да продължи да се придържа към подобно тълкуване, по силата на което се получава индулгенция за запазване на статуквото. Осъществено разширително тълкуване на текст, въвеждащ изключения от правилото, противоречи на основните принципи на правото (че изключителните норми се тълкуват стеснително – правило, валидно не само за другите нормативни актове, но и за Конституцията). Тезата, че броят на народните представители е елемент на формата на държавно управление, е необоснована. Тя противоречи на духа, а и на буквата на Конституцията, тъй като в чл. 158 от Конституцията лимитативно са изброени сферите, които са от изключителната компетентност на Велико народно събрание. Наред с това в самия текст на нормата (чл. 158, т. 4) има изчерпателно позоваване на конкретни конституционни текстове, чиято промяна е допустима само от ВНС – чл. 5, ал. 2 и 4, чл. 57, ал. 1 и 3. Ако конституционният законодател считаше, че сред „неприкосновените“ текстове на Конституцията (чието изменение е от компетентността само на ВНС) е и този за броя на народните представители – чл. 63, то той би го посочил изрично в чл. 158, т. 4. Не може сериозно да бъде обоснована тезата, че броят на народните представители е елемент от формата на държавно управление. Ако този брой е олицетворение на по-силно или по-слабо изразено представителство на суверена и учредител на законодателната власт – народа, както се сочи в искането, се поставя въпросът защо същият този народ чрез своето пряко участие да не може да изрази волята си и да определи по решаващ начин от колко души да се състои избраният от него парламент?

Трябва да се отчете също така междувременното развитие в посока към утвърждаване и засилване на прякото упражняване на държавната власт от народа като суверен, отразено в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, в сравнение с дотогава уреденото „допитване до народа“.

Позоваването на цитираното решение на КС № 3 от 2003 г. осъществява опасенията на съдия Румен Янков в неговото особено мнение, изразено по повод допускането на самото искане по това дело. По същество би се стигнало дотам, че решението на КС да се постави над правомощията на българския парламент и над властта на суверена, а КС да придобие повече власт от НС и да се превърне в позитивен законодател<sup>3</sup>.

---

*властите (чл. 8 от Конституцията), правова държава (чл. 4 от Конституцията), независимост на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Въз основа на тези принципи конституционният законодател в редица текстове на Конституцията е доразвил и изпълнил със съдържание парламентарната форма на управление, като е създал основните конституционни органи и е определил техните основни правомощия. Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начина на образуването им, статута, мандата и установения между тях баланс - Народно събрание, президент и вицепрезидент...“*

По-нататък КС пояснява кога би била налице промяна на формата на държавно управление: *Променя се формата на държавно управление и при промяна на възложените им от Конституцията дейности или ако им се отнемат някои основни правомощия, каквото е например правото на отлагателно veto, което президентът има (чл. 101 от Конституцията) или правото на Конституционния съд да дава задължително тълкуване на Конституцията (чл. 149, ал. 1, т. 1 от Конституцията).*

<sup>3</sup> Според особеното мнение на съдия Янков: *Ако съдът тълкува сега, последицата ще е очевидна - да нушава как и в какъв състав да действа Народното събрание, ако реши да извърши промени в*





---

#### **Б. Относно въпрос № 4**

Искането за недопускане до референдум на въпроса по т. 6 е изцяло неаргументирано, необосновано и ограничаващо правата на българските гласоподаватели да изразят пряко своя вот по този въпрос.

1. С приемането на цитираните в искането актове на НС (Решение, обн., ДВ, бр. 7 от 26 януари 2016 г., и § 145 от ПЗР на ЗИД на ИК, обн., ДВ, бр. 39 от 26.05.2016 г.) волята, изразена от участвалите в произведения на 25 октомври 2015 г. национален референдум, е изпълнена от законодателя до такава степен частично, условно и с отложено действие, че в действителност не е изпълнена.

2. Аргументите относно твърдяното противоречие с принципа за правовата държава поради несъответствие със Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление не държат сметка за трайната практика на КС, според която "Преценката за конституционособразност..., съгласно чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията може да бъде дадена единствено с оглед на това, дали са нарушени конституционни разпоредби, а не други нормативни актове." (Решение № 5 от 12.03.1998 г. по к. д. № 2 от 1998 г. и мн. др., напр. и Решение № 3 от 30.12.1991 г. по конст. д. № 17/91 г.).

#### **В. Относно въпрос № 6**

1. След като не става въпрос за промяна на организацията или функциите на никой от конституционно предвидените и уредени органи, а за пряк избор на директорите на ОД на МВР и РУ на МВР, то това не би било в противоречие с правомощията на Народното събрание.

2. В искането се разсъждава върху компетентността на администрацията като цяло, докато съответният текст по т. 6 касае единствено определени ръководители на административни звена.

3. Аргументите относно политическата обвързаност на тези държавни служители (от ръководния състав на МВР), която би била допусната, изразяват силно преувеличено

---

*Конституцията. Но подобен род тълкуване подменя кардинално стойностите - въпросите да се решават не от гласуването в тъмната стая, и там от пряко легитимирани да законодателстват, а от конституционна юрисдикция, която да определя априори правилата им за поведение. Оказва се така, че Конституционният съд в ролята на оракул раздава политически индулгенции и запазва статукво.*



опасение, доколкото в момента началниците на областните дирекции и районните управления на МВР са зависими от политически органи – Министерският съвет и министърът на вътрешни работи, излъчени от спечелилата изборите политическа сила. Добре известно е, че при всяка промяна на политическата власт и идването на нова партия или коалиция на власт следват неизбежно промени в ръководствата на всички структури на държавната администрация, в това число и в системата на МВР. Освен това задължението за политическа необвързаност и забраната за конфликт на интереси от всякакъв характер произтича от Закона за МВР, а не от Конституцията. Никой не твърди, че след евентуалното им пряко избиране за тях ще престанат да важат нормите от действащото законодателство (в случая съответните разпоредби на чл. 4, ал. 2 от ЗДСл и чл. 146, ал. 3 от ЗМВР).

**В заключение**, макар да не смятаме, че отговорите на сега поставените въпроси с явно популистки оттенък могат да имат съществен принос към утвърждаването на демократичните принципи и духа на Конституцията, не виждаме с какво им противоречи самото решение за произвеждане на референдум по тези въпроси.

07.07.2016

гр. София

Йорданка Бекирска

Председател на Изпълнителното Бюро на  
Фондация „Български адвокати за правата  
на човека“