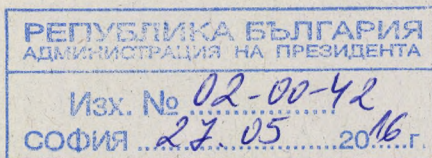




Република България  
Администрация на Президента

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 169 КЗ  
Дата 27.05.16г.



ДО

Г-Н БОРИС ВЕЛЧЕВ  
ПРЕДСЕДАТЕЛ  
НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,**

Приложено Ви изпращам Искане от Президента на Република България за установяване на противоконституционност на части от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (обн., ДВ, бр. 37 от 2016 г.).

С уважение,



Росен Кожухаров



ГЛАВЕН СЕКРЕТАР НА  
ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ





Република България

Президент

Докладувам к.р. № 8 / 2016 г.  
определени за референдум  
среще 30. 05. 2016 г.  
Мазнев

ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА  
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ

РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ,  
ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ,

НА ОСНОВАНИЕ ЧЛ. 150, АЛ. 1 И ЧЛ. 149, АЛ. 1, Т. 2 ОТ  
КОНСТИТУЦИЯТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧАСТИ ОТ  
РЕШЕНИЕ ЗА ПРОИЗВЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ, ПРИЕТО  
ОТ НАРОДНОТО СЪБРАНИЕ НА 12 МАЙ 2016 Г. (ОБН., ДВ, БР. 37 ОТ 2016 Г.)

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Като държавен орган, на когото чл. 98, т. 1 от Конституцията възлага определянето на дата, на която да се проведе национален референдум, когато за това има решение на Народното събрание, се обръщам към Вас на основание чл. 149, ал. 1, т. 2 и във връзка с чл. 6, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление с искане за обявяване на противоконституционност на части от приетото на 12 май 2016 г. от 43-то Народно събрание Решение за произвеждане на национален референдум (Обн., ДВ, бр. 37 от 17 май 2016 г.).

Решението за произвеждане на национален референдум е прието от Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 във връзка с чл. 84, т. 5 от Конституцията на Република България и чл. 10, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Смятам, че Решението в частта относно въпроси 2, 4 и 6 не е в съответствие с Конституцията на Република България, като противоречи на чл. 1, ал. 1 (парламентарна форма на държавно управление), чл. 4, ал. 1 (принцип на правовата държава), чл. 8



(принцип за хоризонтално разделение на властите), чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плурализъм), както и на чл. 63, чл. 105, ал. 1 и ал. 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България.

Относно Въпрос № 2: Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?

В създадената от Конституцията ни система от висши държавни органи учредителната власт се осъществява от Великото народно събрание (чл. 157 - 163) и от Народното събрание. Приемането на нова Конституция и решаването на въпросите, предвидени в чл. 158 от действащата, е в правомощието на Великото народно събрание. Народното събрание може да изменя и допълва действащата Конституция по онези въпроси, които не са в компетентността на Великото народно събрание (чл. 153).

Седмото Велико народно събрание е било мотивирано да създаде стабилна държава с учредени институции, определяйки техните основни функции и правомощия. Върховният закон в чл. 158 предвижда, че нова Конституция или най-важните промени в действащата са в прерогативите само на Велико народно събрание. Създадените висши институции, мястото, формирането и структурата на техните органи, както и предоставените им основни правомощия и установеният между тях баланс, са основата на държавата и не би трябвало да може да се променят при лесно изменящата се политическа и парламентарна обстановка в годините на преход от тоталитарен към демократичен политически режим.

Конституцията предвижда, че цялата държавна власт произтича от народа и се осъществява от него непосредствено (пряка демокрация) и чрез органите, предвидени в Конституцията (представителна демокрация). Тези форми взаимно се допълват. Суверенът осъществява властта непосредствено и като формира пряко органи. Именно въз основа на принципа за народния суверенитет народът, чрез своите представители в Седмото Велико народно събрание, е приел възможността упражняването на определени правомощия да се осъществява от конкретни органи. Въвеждането на изключителна компетентност за изменение на основни въпроси от Конституцията само от Великото народно събрание е следствие от волята на българския народ, изразена чрез неговите представители в Седмото Велико народно събрание. Разпоредбите на Глава девета от Конституцията, определящи изключителната компетентност на Велико народно събрание, биха се обезсмислили, ако се възприеме възможността за произвеждането на национален референдум за решаване на въпроси по чл. 158 от Конституцията. Така всеки парламент с обикновено мнозинство чрез приемането на решение за произвеждане на национален референдум, без оглед по чия инициатива е искането, може да дерогира нормата на чл. 158 от Конституцията. По този начин се обезсмислят механизмите за реализиране на учредителната власт и те могат лесно да бъдат заобиколени. Дори да се



произведе референдум по такъв въпрос и той да бъде успешен, няма да бъде постигната целта за пряко решаване на конкретен въпрос от суверена, защото в Конституцията е предвиден съответен специален ред. В сравнителноправен аспект тогава, когато се произвежда конституционен референдум за пълна или частична ревизия, това е предвидено изрично в основния закон (Швейцария, Дания, Ирландия, Австрия, Испания, Литва, Латвия, Естония и Полша). Произвеждането на референдум по такъв въпрос при липсата на конституционна уредба е недопустимо.

Разграничението между учредителната и учредените власти е универсална гаранция за върховенството (чл. 5, ал. 1), стабилността на нашата Конституция, както и за провеждането на принципите на народния суверенитет (чл. 1, ал. 2) и разделението на властите (чл. 8). Усложнената процедура за осъществяване на учредителната власт е призвана да изключи временни или прибързани промени и да защити основните права на гражданите. Поверяването на конституционните промени на учредителната власт и редът за осъществяване ѝ позволяват промяната на Конституцията да отразява една по-висока степен на съгласие, утвърдено в политическия дискурс, отколкото типичния законодателен процес. Като творение на учредителната власт Конституцията е върховен закон, доколкото нейната легитимност превъзхожда юридическите актове, създавани от учредените власти, тъй като Конституцията легитимира правната система и установява конфигурацията на политическите институции.

Народното събрание по силата на действащата Конституция на основание чл. 84, т. 5 може да вземе решение за произвеждане на национален референдум по въпроси от своята компетентност. Това разбиране намира подкрепа и при уреждане на въпроса за допитване до народа и произвеждането на национални референдуми. Приетият от 37-ото Народно събрание на 7 ноември 1996 г. Закон за допитване до народа (отм.) в чл. 5, т. 2 предвиждаше, че чрез национален референдум не могат да се решават въпроси от компетенциите на Великото народно събрание. Действащият Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление в чл. 9, ал. 2 също предвижда чрез национален референдум да не могат да се решават въпроси от компетентността на Великото народно събрание.

Приемането на Решение от парламента за произвеждане на национален референдум по въпрос, който е от компетентността на Великото народно събрание, не е в съответствие и с принципа за върховенство на Конституцията като елемент на правовата държава.

Пряката и представителната демокрация трябва да се реализират при зачитане на конституционните принципи, какъвто безспорно е принципът за върховенство на правото. Това изискване е посочено като специфично правило в Кодекса на добрите практики за референдуми на Европейската комисия за демокрация чрез право (Венецианска комисия) CDL-AD(2007)008. Произвеждането на референдуми трябва да е съобразено с правната система



като цяло, особено процедурните правила. В частност референдуми не могат да се провеждат, ако Конституцията или законите, приети в изпълнение на Конституцията, не предвиждат такава възможност, например - когато въпросът, подложен на референдум, е от изключителната компетентност на парламента. Въпросите, подложени на референдум, трябва да са съобразени с всички норми от по-висок ранг (Насоки за провеждане на референдуми, Специфични правила, III, т. 1 и т. 3).

Принципът за върховенството на правото, който е един от трите стълба на Съвета на Европа заедно с демокрацията и правата на човека, се прилага към референдумите така, както към всяка друга област. Принципът за суверенитета на народа позволява на последния да взема решения единствено съобразно закона. Произвеждането на референдуми трябва да се разрешава само ако е предвидено в Конституцията или в закон, който е в съответствие с Конституцията, и трябва да се спазват процедурните правила, приложими за референдумите (Обяснителни бележки, III, т. 1, 26).

В Конституцията е установена републиканска форма на управление при унитарно държавно устройство. Основна характеристика на конституционния модел е, че България е република с парламентарно управление (чл. 1, ал. 1 от Конституцията), в която е установено разделение на учредителна (Глава девета) и учредени власти (чл. 8). Основният закон на Република България прокламира разделенията на властите като гаранция за съхранението и възпроизвеждането на демократичния режим и като преграда срещу абсолютната власт и посегателството върху гражданската свобода.

Цялата държавна власт в Република България произтича от народа и се упражнява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в Конституцията. Някоя част от народа, политическа партия или друга организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет.

Като учредена власт Народното събрание осъществява законодателната власт и упражнява парламентарен контрол (чл. 62, ал. 1). То избира и освобождава министър-председателя, а по негово предложение - Министерския съвет и извършва промени в правителството. Президентът на Републиката е държавен глава на страната и има правомощия в областта на националната сигурност и отбраната и осъществява политически арбитраж. Органите на съдебната власт защитават правата и законните интереси на гражданите, юридическите лица и държавата, включително и чрез осъществяване на контрол за законосъобразност върху актовете на администрацията. Конституционният съд осигурява върховенството на Конституцията, като дава задължителни тълкувания и упражнява контрол за конституционност на законите и другите актове на Народното събрание, както и на актовете на президента. Системата на държавните органи и осъществяваните от тях основни функции показват, че те



се ползват с конституционноправен статус, който не може да бъде засяган и променян освен чрез предвидения в Глава девета на Конституцията ред.

Като установява изрично формата на държавно управление, Основният закон определя и конституционноправното положение на парламента. Той е общонационален представителен орган, който се избира пряко от народа за срок от четири години. Народното събрание заема основно и централно място в конституционната система. Правомощията, които Основният закон му предоставя (чл. 84 и чл. 85, както и още шейсет текста, в които има задължение за парламента да издаде закон), водят до същия извод. Република България се управлява според Конституцията и законите (чл. 4, ал. 1 от Конституцията) и титулярът на законодателната власт има особено положение в системата на държавните органи. Така представеното правно положение на Народното събрание води до извода, че то може да се занимава с всякакви въпроси, да урежда разнообразни аспекти на обществения, политическия, социалния, стопанския и културния живот на държавата (така и в Мотиви, Раздел II към Решение № 6 от 2012 г.).

Народното събрание е колективен орган и се състои от 240 народни представители. Промяната на твърдо установения брой на членовете на парламента според практиката на Конституционния съд е въпрос от компетентността на Велико народно събрание (чл. 158, т. 3 от КРБ) и се отнася до промяна във формата на държавно управление. Според Мотивите към Решение на Конституционния съд № 3 от 2003 г. „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, Конституционен съд и Министерски съвет... Така е и при промяна на броя на народните представители или на някой друг основен конституционен орган, както и при промяна на срока на легислатурата на Народното събрание. Такива промени не са в правомощията на обикновено Народно събрание“.

Освен изменение във формата на държавно управление, промяната на броя на народните представители засяга представителния характер на парламентарната институция и не е в съответствие с принципа на политическия плюрализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията). Парламентът в своята цялост представлява народа, като в него намират израз разнообразните и противоречиви интереси на гражданското общество. Съвместното функциониране и неизбежното взаимодействие на "мнозинството" и "малцинството" в парламента има мощен интегриращ ефект по отношение на гражданското общество.

Политическото представителство на народа отразява съществуващите социални интереси в обществото. Намалването на броя на народните представители ще доведе до намаляване на представените граждани в Народното събрание. Парламентът е публичният форум, в който могат да се



представят различни мнения и да се разрешават политическите конфликти чрез дискусия. В Народното събрание могат да се сблъскат становищата за начина на управление на държавата. Мирното регулиране на конфликтите, възникващи в гражданското общество, е свързано с възможностите, които разкрива парламентарният форум за поддържане на политическия диалог и за постигане на взаимноприемливи решения. Всички политически партии, които са представени в парламента, независимо дали са на власт или се намират в опозиция, получават възможности и ресурси за участие в публичния дискурс. Структурирането на парламента като форум за дискусии също така допринася за създаването на канали за изразяване на разногласията в гражданското общество.

По изложените съображения смятам, че Решението на Народното събрание от 12 май 2016 г. за произвеждане на национален референдум в частта му относно въпроса за намаляване на броя на народните представители на 120 е в противоречие с чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 11, ал. 1, чл. 63 и чл. 158, т. 3 (относно промени във формата на държавно управление) на Конституцията.

Относно Въпрос № 4: Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

На 25 октомври 2015 г. се произведе национален референдум с въпрос към гражданите: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“. Броят на участвалите в гласуването беше почти 40 на сто от гражданите с избирателни права (39,34 % или 2 709 210), защото броят на гласоподавателите съгласно данните на ГД „ГРАО“ към МРРБ (писмо до ЦИК с изх. № 90-03-1069 от 21.10.2015 г.) е 6 885 893. С отговор „ДА“ са гласували 69,25 на сто от гражданите (1 883 411), а с отговор „НЕ“ са гласували 25,99 на сто (704 182).

Смисълът на произвеждането на национален референдум е гражданите да се произнесат пряко по въпроси от компетентността на Народното събрание, което впоследствие в зависимост от волята на суверена да уреди обществени отношения и свързаните с тях последици. В чл. 23, ал. 3 от ЗПУГДВМС се предвижда, когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание, но повече от 20 на сто от гражданите с избирателни права, и ако с "да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума, предложението, предмет на референдума, се внася в Народното събрание и се разглежда по реда на чл. 52“ (национална гражданска инициатива, отправена до Народното събрание). Парламентът не е длъжен да възприеме тезата на референдума, но в конкретния случай се е съобразил с нея. Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от Конституцията и в изпълнение на чл. 23, ал. 3 във връзка с чл. 52 от ЗПУГДВМС на 21 януари 2016 г. прие Решение (Обн., ДВ, бр. 7 от 26 януари 2016 г.), с което



подкрепи възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите и при разписани законови гаранции за тайната на вота, гражданския контрол върху изборния процес и сигурността на информационните системи (т. 1 от Решението). Народните представители определиха срок (т. 2), в който да бъдат обсъдени проекти, касаещи Изборния кодекс, предвиждащи въвеждането и на дистанционно гласуване по електронен път, както и да разгледат и анализират всички възможности и процедури за дистанционно електронно гласуване в приложните системи на европейското законодателство. С § 145 от ПЗР на ЗИД на ИК (Обн., ДВ, бр. 39 от 26.05.2016 г.) се създаде правна уредба, предвиждаща възможността за дистанционно електронно гласуване.

Приемането на Решение от Народното събрание за повторно произвеждане на национален референдум по същия въпрос, по който суверенът се е произнесъл няколко месеца преди това, противоречи на същността и целите на пряката демокрация. Парламентът е приел нормативен акт, с който вече е изпълнил волята на българските граждани, гласували за въвеждането на електронното дистанционно гласуване. В изпълнение на задължението си да разгледа предложението - предмет на референдума, след като са се произнесли почти 40 на сто от гражданите с избирателни права, Народното събрание въведе правила за този вид гласуване.

Дори да се застъпи тезата, че нямаме успешно произведен референдум съгласно разпоредбата на чл. 23, ал. 1, тъй като в гласуването не са участвали толкова граждани, колкото са участвали в последните парламентарни избори, то Решението на Народното събрание противоречи на принципа за правовата държава. Втората алинея на чл. 23 от Закона предвижда, ако предложението, предмет на референдума, не е прието, национален референдум по същия въпрос може да бъде иницииран не по-рано от две години от датата на произвеждането на референдума. В този срок не само е инициирано, но има и прието Решение за произвеждане отново на референдум по същия въпрос. Този акт на Народното събрание противоречи на Закона, приет от него.

Според Конституционния съд (Мотиви към Решение № 17 от 1997 г.) „по смисъла на Конституцията решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издаваните от него закони“. По този начин се нарушават основни конституционни начала, присъщи на правовата държава, прогласени в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията. Трайна е практиката на Конституционния съд, че „правова държава“ означава упражняване на държавна власт на основата на Конституция, в рамките на закони, които материално и формално ѝ съответстват и които са създадени за запазване на човешкото достойнство, за постигане на свобода, справедливост и правна сигурност (така и в Мотиви към Решение № 1 от 2005 г.). Самата конституционна юрисдикция допуска възможността за „конкуренция“ или дори „конфликт“ между отделни компоненти на правовата държава. Най-често такова напрежение се констатира



между постулата за правна сигурност (правилото по чл. 23, ал. 2 от ЗПУГДВМС) и изискването за справедливост (искането на повече от 400 000 граждани с избирателни права за произвеждане на национален референдум по въпроса).

Смятам, че при преценка за допустимостта на въпрос, по който само преди една година е бил произведен национален референдум и българските граждани категорично са подкрепили въвеждането на електронно гласуване, трябва да бъде предпочетена правната сигурност като елемент на правовата държава. Още повече че Народното събрание вече е въвело дистанционното електронно гласуване в Изборния кодекс.

Решението на Народното събрание от 12 май 2016 г. за одобряване на предложение за произвеждане на национален референдум в частта му относно подкрепата да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите противоречи на принципа на правовата държава, установен в чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Относно Въпрос № 6: Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството 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?

Разбирането за демократична и правова държава е свързано неразривно с принципа на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията) - конституционен принцип, без който страната не би могла да функционира според съвременните европейски цивилизационни стандарти. Основните постулати за нормалното функциониране на „разделението на властите“ чрез „взаимно възпиране“ и „взаимодействие и сътрудничество“ са плод на исторически традиции (Мотиви на Конституционния съд към Решение № 7 от 2006 г.). Правното и политическото съдържание в термина „разделение на властите“, според Конституционния съд (Мотиви към Решение № 6 от 1993 г.), се състои в това, че държавната власт има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, които са относително независими един от друг и функционират в определена взаимна връзка. Става дума за трите основни функции на държавната власт, т.е. разграничаване компетентността между трите групи органи, а не някакво тривластие, изключено в управлението на съвременната държава. Така схванато разделението на властите е метод за оптимално функциониране на върховната държавна власт и средство за предотвратяване на евентуален произвол от страна на другите държавни органи, което рефлектира върху правата на гражданите. Научното обяснение изисква да се държи сметка и за това, че няма „китайска стена“ между различните власти, че те взаимодействат помежду си и че в последна сметка са прояви на единната държавна власт и суверенитет. Тази е идеята, вложена в чл. 8 от Конституцията, който гласи: „Държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.“



Ролята и мястото на изпълнителната власт в конституционната система, установена през 1991 г., се предопределя от възприетия модел на парламентарно управление в контекста на разделението на властите на законодателна, изпълнителна и съдебна. В чл. 105, ал. 1 от Конституцията са установени двете основни функции на правителството, което възглавява „изпълнителната власт“. Министерският съвет ръководи и управлява, от една страна, а от друга - осигурява изпълнението на законите и прилага на практика определени политики във вътрешен и външен план. В дейността на съвременното правителство могат да се разграничат функционално: „концепцията“ (политически функции) - формирането на политиката, и "претворяването" (административни функции) - превръщането на определена политика в реалност.

Сред правомощията на правителството в реализация на административната функция по осъществяване на вътрешната политика е общото ръководство на държавната администрация. Администрацията има за предназначение да подпомага и да осигурява изпълнението на законите, като за тази цел се създават и привеждат в действие механизмите, чрез които държавната политика се осъществява на практика и става реалност - приемане на подзаконови актове в изпълнение на законите или предприемането на конкретни мерки. Правителствената дейност във вътрешнополитически план има изключително разнообразен, динамичен и сложен характер. Сред разнообразието на административната дейност могат да бъдат посочени осигуряването на обществения ред, т. е. поддържането на минимума от условия, необходими за гарантиране нормален живот на обществото, и на функционирането на публичните служби, чрез които се предлагат услуги за удовлетворяване на обществени потребности.

Администрацията осъществява своята дейност в интерес на обществото и в съответствие с Конституцията и с другите нормативни актове (чл. 2, ал. 2 от Закона за администрацията). Министерството на вътрешните работи (МВР) е специализирана администрация в системата на общата държавна администрация. Дейността на МВР е насочена към защита на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защита на националната сигурност, опазване на обществения ред и пожарна безопасност и защита на населението (чл. 2, ал. 1 от ЗМВР). Дейността по опазване на обществения ред, наред с осигуряване безопасността на движението по пътищата в Република България, е част от охранителната дейност, която МВР осъществява (чл. 14, ал. 1 от ЗМВР). Под „обществен ред“ трябва да се разбира установеният с нормативни актове ред, който осигурява нормално спокойствие и възможност да се упражняват основните права на гражданите (Решение № 7 от 1996 г. на Конституционния съд). Опазването на обществения ред в Република България се осъществява от полицейските органи съобразно компетентността им чрез дейностите, посочени в чл. 14, ал. 2, т. 1- 9 на ЗМВР.



Министерството на вътрешните работи се ръководи от министър, който провежда държавната политика по превенцията, противодействието на престъпността, опазването на обществения ред, защитата на националната сигурност, защитата на правата и свободите на гражданите, граничния контрол, регулирането на миграционните процеси, пожарната безопасност и защитата на населението чрез разработване на политики, планиране на дейности и контролиране на изпълнението им (чл. 33, ал. 1, т. 1 от ЗМВР). Сред основните структури на МВР са областните дирекции (чл. 37, ал. 1, т. 2 и чл. 42, ал. 2 от ЗМВР), които се създават на териториален принцип, като районите им на действие се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи (чл. 42, ал. 1 от ЗМВР). Областните дирекции се ръководят от директори, които се назначават от министъра на вътрешните работи (чл. 43, ал. 1 от ЗМВР, изм. - ДВ, бр. 14 от 2015 г.)

В областните дирекции на МВР може да се създават отдели, сектори, районни управления, участъци и други звена от по-нисък ранг в зависимост от задачите и дейността им (чл. 42, ал. 3 от ЗМВР). Районните управления в областните дирекции на МВР се създават със заповед на министъра на вътрешните работи, а районите на действие на районните управления се определят със заповед на министъра на вътрешните работи според състоянието на престъпността и на обществения ред (чл. 42, ал. 4 и 5 от ЗМВР). Районното управление на Министерството на вътрешните работи се ръководи от началник (чл. 54 и 55 от ЗМВР).

Въз основа на гореизложеното могат да се направят следните изводи: действащото законодателство прави ясно разграничение между политическите лица и полицейските служители в МВР (вж. в този смисъл и Решение № 11 от 1998 г. на Конституционния съд). И на следващо място, директорите на областните дирекции на МВР и началниците на районните управления в областните дирекции на МВР са държавни служители по смисъла на чл. 142 от ЗМВР.

Конституционното понятие за „държавен служител“ по чл. 116 от Конституцията е легално дефинирано с нормата на чл. 2, ал. 1 от Закона за държавния служител (ЗДСл.) и доразвито в чл. 142 от ЗМВР. Полицейските служители, независимо от длъжността, която заемат, са политически неутрални, каквото изрично изискване въвеждат чл. 116, ал. 1 от Конституцията, чл. 4, ал. 2 от ЗДСл. и чл. 146, ал. 3 от ЗМВР. Смисълът и предназначението на чл. 116, ал. 1 от Конституцията е, че държавните служители са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба те са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални (в този смисъл е и Решение № 3 от 1998 г. на Конституционния съд). Няма съмнение, че по смисъла на чл. 116, ал. 1 от Конституцията държавните служители са замислени като траен, независим от политическите промени гръбнак на държавата, а тази функция изисква стабилитет на служебното им положение



(Мотиви на Конституционния съд към Решение № 11 от 1998 г.). Без служебен стабилитет, посочва Конституционният съд, не може да се постигне професионална квалификация на държавните служители, обезпечаваща надлежно изпълнение на възложените им функции (Мотиви към Решение № 11 от 1998 г.). Съгласно действащото законодателство директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи се назначават при отчитане на професионалните качества на служителите – квалификация, опит и резултати от служебната им дейност.

В Решението на Народното събрание от 12 май 2016 г. за одобряване на предложение за произвеждане на национален референдум в частта му относно поставянето на въпрос (№ 6) за одобряване на възможността директорите на областните дирекции на Министерството 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, се свежда до пряк избор на полицейски служители.

Парламентарното управление, установено в Република България, е „отговорно управление“. Народното събрание и правителството като висши държавни органи провеждат вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите и в интерес на българския народ. Допускането на възможността полицейски служители да се кандидатира и да участват в избори означава от една страна политизиране на Министерството на вътрешните работи. От друга страна, Изборният кодекс ще трябва да се прилага и да гарантира законосъобразното и демократичното организиране и провеждане на избори за полицейски служители, както и за прозрачното и точно определяне на изборния резултат съобразно изразената от избирателите политическа воля.

Смятам, че допускането на произвеждане на избори при прилагане на мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура за полицейски служители (директори на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началници на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи) е в нарушение на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, защото въпрос, който е от компетентността на изпълнителната власт (Министерския съвет) и ръководената от нея администрация, не е допустимо да бъде подлаган на национален референдум. Приемането на Решение от парламента за произвеждане на национален референдум по такъв въпрос не е в съответствие и с принципа за правовата държава (чл. 4, ал. 1). Република България се управлява според Конституцията и законите, които Народното събрание е приело. Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление предвижда, че „национален референдум се



произвежда за пряко решаване от гражданите на въпроси с национално значение от компетентността на Народното събрание“ (чл. 9, ал. 1). Оттук може да бъде направен обоснован извод, че има наличие на противоречие на приетото Решение със Закона за прякото участие, което е нарушение на принципа на правовата държава, заложен в чл. 4, ал. 1.

Решението относно въпроса за избиране на директорите на областните дирекции на Министерството 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 не е в съответствие с чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 105, ал. 1 и ал. 2 и чл. 116, ал. 1 от Конституцията.

### **УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

Предвид гореизложеното и на основание чл. 150, ал. 1 от Конституцията на Република България моля да обявите за противоконституционни въпросите с номера 2, 4 и 6 от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 2016 г.), поради противоречие с чл. 1, ал. 1, чл. 4, ал. 1, чл. 8, чл. 11, ал. 1, чл. 63, чл. 105, ал. 1 и ал. 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от Конституцията.

Моля да определите като заинтересовани институции по делото: Народното събрание, Министерския съвет и министъра на вътрешните работи.

Моля да предложите на парламентарните групи в 43-то Народно събрание, на Инициативния комитет с председател г-н Станислав Т. Трифонов, на Сдружение „Болкан Асист“, на Сдружение „Институт за развитие на публичната среда“ и на Инициативния комитет „Гласувай без граници“, представляван от г-жа Мануела Г. Малеева-Франиер, да представят мнение по направеното искане.

Моля да отчетете, че националният референдум трябва да се произведе едновременно с редовните избори за президент и вицепрезидент на Републиката.

**РОСЕН ПЛЕВНЕЛИЕВ**

**ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**