



ОМБУДСМАН НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дх. № 213 КД 8/16г.

Дата 07.07.16г.



ДО  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**СТАНОВИЩЕ**

от омбудсмана на Република България, конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 8/2016г., образувано по искане на 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.).

**УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,**

С определение на Конституционния съд от 7 юни 2016г. омбудсманът на Република България е конституиран като заинтересувана институция по конституционно дело № 8 от 2016г. за установяване на противоконституционност на въпроси 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.). Във връзка с определението за конституиране и сезирането на съда излагам следното становище:

**I. Относно съдържанието на искането**

1.1. Делото е инициирано от президента в рамките на неговите правомощия за установяване на противоконституционност на акт на Народното събрание, който формално подлежи на контрол за конституционност по смисъла на чл. 149, ал. 1, т. 2 от правомощията на КС. Аргументира се противоконституционност на въпросите с принципите на правовата държава, с парламентарната форма на държавно управление, с принципа на разделение на властите, с принципа на политическия плурализъм, както и с процедурата за изменение на Конституцията на Р. България, уредена в Глава девета (относно правомощията на Великото народно събрание) и други разпоредби от Конституцията.

1.2. При упражняването на конституционния контрол следва да се има предвид, че по същество съдържанието на решението на НС не съдържа правни норми, по отношение на които да бъде направена преценка за съответствие с Конституцията. Формулираните въпроси към момента на извършваната от Съда преценка нямат еднозначен и окончателен отговор. Също така, като се отчита практиката по вече проведените референдуми, възможно е предвиденият в закона кворум за валидност и задължителност (чл. 23, ал. 1 от Закона за прякото участие

на гражданите в държавната власт и местното самоуправление/ ЗПУГДВМС/) по отношение на всички или на някои от въпросите изобщо да не бъде достигнат.

1.3. Дори ако се осъществи хипотезата на валидно проведен референдум, юридически задължителният ефект няма да настъпи непосредствено, тъй като въпросите са формулирани по общ начин. Това означава, че ще е необходима последваща законодателна интервенция от Народното събрание. Това е гаранция за съобразяване с всички конституционни изисквания и процедури в рамките на парламентарния законодателен процес, както и с основните конституционни принципи (на правовата държава, върховенството и непосредственото действие на Конституцията, народния суверенитет, разделението на властите).

1.4. Ако в резултат на проведения референдум се изискват конституционни промени, те трябва да бъдат съобразени с изискванията и процедурите по реда на Глава девета от Конституцията - относно субектите на инициативата и квалифицираните мнозинства. Нещо повече, с референдум не може пряко да бъде променена Конституцията, както и да възникне задължение за инициране на такава промяна, доколкото за това е предвиден специален ред. За разлика от други държави (Швейцария, Ирландия, Австрия, Испания, Литва, Полша, отделни щати в САЩ), където е познат институтът на конституционните референдуми, според българския модел на упражняване на учредителната власт, такива не са предвидени. Това обаче не означава, че гражданите нямат право да дебатира по конституционни въпроси и да се произнасят с необвързващи, консултативни решения по тях. Доколкото целта на гражданската инициатива за референдум е да се даде възможност на гражданското общество да дебатира по различни политически въпроси и алтернативи за решение, отнемането на това право и възможност на гражданите, би довело да съществено обедняване на демократичния политически процес.

1.5. Оспорените въпроси са конституционно допустими, доколкото не засягат „ценностното ядро“ на Конституцията от 1991г. – правата на човека, демократичния характер на политическата система, принципите на правовата държава, народния суверенитет и разделението на властите. Стандартът за преценка на конституционността на въпросите трябва да е изнесен именно на това ниво, като не се накърнява пълноценния и свободен политически дебат в гражданското общество.

1.6. При осъществяване на преценката за конституционност, следва да се има предвид, че принципът на правовата държава има както формални, така и субстанциални измерения. Принципът предполага не само управлението да се осъществява според Конституцията и законите на страната, които от своя страна да са ясни, непротиворечиви, стабилни, но и самата държава да е обвързана от принципите за зачитане на живота, достойнството и правата на личността, както и да създават условия за свободно развитие на човека и гражданското общество (чл. 4 от Конституцията). Принципът на народния суверенитет, който е

основополагащ за демократичната правова държава, предполага и изисква прякото упражняване на властта от народа, наред с представителното (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), като е предвидено формите и процедурите за упражняване на пряката демокрация да бъдат уредени със закон (чл. 42, ал. 2 от Конституцията). Самото право на гражданите да вземат решения на референдум е също конституционно гарантирано (чл. 10, чл. 42 от Конституцията).

1.7. Иницирането и произвеждането на референдум е легитимна изява на свободата на изразяване, на политическото слово и на разпространяването на информация. Тези свободи са защитени не само на конституционно ниво (чл. 39 и чл. 41), но и от чл.10 на Конвенцията за защита правата на човека и основните свободи (КЗПЧОС). Поради това и в съответствие с правните стандарти, обективирани в практиката на Конституционния съд (КС) и на Европейския съд по правата на човека (ЕСПЧ), допустимите ограничения на тези права не могат да бъдат тълкувани разширително. За да се направи преценка относно допустимостта на възможните ограничения трябва да се анализират три елемента: а) дали ограничителната мярка е „предвидена в закона“; б) дали с нея се преследва „легитимна цел“; в) дали е „необходима в едно демократично общество“.

1.8. Общите принципи, от които изхожда Съдът, при анализа на въпроса за необходимостта на държавна намеса, са базирани на съотношението между обществения интерес и индивидуалното право, разглеждани през призмата на целта и формата на намесата във всеки конкретен случай.

Въпросът за необходимостта на засягането на дадено право предполага многопланова преценка на ситуацията, включваща юридически, етични, исторически, социално-политически и дори народопсихологически аспекти. Поради своята сложност и многопосочност, преценката за необходимост на намесата е „златното сечение“ между юридическата форма и духа на закона, между позитивното право и справедливостта като негова етична субстанция.

1.9. Точно в контекста на чл.10 от КЗПЧОС, визиращ свободата на изразяване, „необходимостта на ограничението“ като понятие, е дефинирана по блестящ начин в делото „Годор Янков срещу България“ /Решение от 11 декември 2003 г.; жалба № 39084/97/. Според Съда:

*„(ii) Прилагателното „необходими“ по смисъла на чл. 10, т. 2 предполага съществуването на „неотложна обществена потребност“. Договарящите държави имат известна свобода на преценка, когато определят дали съществува такава потребност, но тази свобода върви ръка за ръка с контрол на европейско равнище както върху законодателството, така и върху решенията по прилагането му, включително решенията, постановени от независим съд. Ето защо Европейският съд по правата на човека има право да се произнесе окончателно за това дали едно „ограничение“ е съвместимо със свободата на изразяване, защитена от чл. 10.*

(iii) Когато упражнява контролната си компетентност, съдът трябва да разгледа намесата в светлината на делото като цяло, включително съдържанието на спорните изрази и контекста, в който те са били използвани. По-специално той трябва да прецени дали намесата – предмет на делото, е била “съразмерна на преследваните правомерни цели” и дали мотивите, изтъкнати от националните органи в подкрепа на тази намеса, са “относими и достатъчни”. При този анализ съдът трябва да се увери, че националните органи са приложили стандарти, които съответстват на принципите, въплътени в чл. 10, и за тази цел са извършили приемлива оценка на релевантните факти.”

1.10. За да бъде намесата „необходима”, по смисъла на втората алинея на чл.1 от Протокол 1, тя трябва да е пропорционална на преследваната „легитимна цел”. Изискването за пропорционалност представлява своеобразна правозащитна „мяра”, отразяваща баланса между преследваната с намесата в защитимото право легитимна цел и средствата за нейното постигане. От гледна точка на условието за пропорционалност, „необходими” не означава просто нужни или приложими. Това са мерки, които в оптимална степен, по най-подходящ начин, отразяват разумния баланс между защитени от правото ценности, между индивидуалните права и обществения интерес от тяхното ограничаване. Правовата държава налага само ограниченията, „необходими в едно демократично общество” - тези, които отчитат многообразието на защитими интереси и нуждата от намиране на справедливо равновесие между тях. По своя характер и интензитет те трябва да са „релевантни и достатъчни” за постигане на легитимната цел, която обслужват.

1.11. От перспективата на визирания в предходната точка европейски правен стандарт, обявяването за противоконституционни на поставените въпроси нито преследва ясна легитимна цел, кореспондираща с обществения интерес, нито отговаря на изискванията за необходимост и пропорционалност на държавната намеса в свободата на изразяване на политическо мнение.

1.12. Необоснованото и диспропорционално ограничаване на свободата на словото, отвъд безусловно необходимото за защитата на правата и свободите на гражданите и на демократичните принципи, ерозира конституционната демокрация в нейната същност. В своята практика Европейският съд по правата на човека многократно е изтъквал необходимостта от гарантиране на най-широки възможности за изразяване на мнение по политически въпроси и водене на съдържателен политически дебат. В своята задължителна практика Съдът възприема следния стандарт:

*„Същността на демокрацията е нейната способност да се решават проблемите чрез открит дебат. Поради това широкообхватни мерки от превантивен характер, ограничаващи свободата на събранията и изразяването на мнение, освен в случаите на подбуждане към насилие или отхвърляне на демократичните принципи – колкото и шокиращи и неприемливи да изглеждат*

*на властите някои възгледи или думи и колкото и незаконни да изглеждат някои от исканията, действително правят лоша услуга на демокрацията и често дори я застрашават“ (по делото Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ срещу България, 2001-IX, § 97)*

## **II. Относно конституционността на отделните въпроси**

2.1. В генерален план въпросите, визирани в Решението на НС за провеждане на национален референдум, не са противоконституционни, тъй като са формулирани по един общ начин, като на този етап те нямат окончателно приет, валиден и задължителен отговор, а предполагат последващи действия и законодателни инициативи на Народното събрание. Нито един от формулираните въпроси не е в директна колизия с конституционни норми и принципи, както и с формулираните в закона изисквания.

2.2. От формална страна е спазена законовата процедура по инициране на референдума. От наличните официални данни може да се направи заключение, че е спазено изискването на закона относно субекта на инициативата (инициативен комитет, събрал не по-малко от 400 000 валидни подписи на граждани с избирателни права), прието е решение на Народното събрание за одобряване на предложението за провеждане на референдум, както и предмета на референдума е съобразен с императивните законови ограничения (по чл. 9, ал. 2 от ЗПУГДВМС).

2.3. Атакуваните пред КС въпроси всъщност отразяват идеи на лицата, иницирали и подкрепили искането за референдум за промени в някои сфери на държавното управление. Сами по себе си идеите не могат да бъдат противоконституционни. Противното би означавало „замразяване“ на обществения дебат, отричане на идейния и политически плюрализъм, които са ценностен фундамент на демократичното общество и на правовата държава. Поради това фактът, че някои от въпросите не биха могли да предизвикат непосредствено конституционна промяна категорично не ги прави противоконституционни. Напротив, тяхното подлагане на всенародно допитване и обсъждане може да резултира в обществен дебат, който индиректно да доведе до конституционна промяна, реализирана при спазване на всички процедурни условия. От тази перспектива нито идеите, възплетени във въпросите за референдума, нито средствата за тяхната реализация са противоконституционни.

2.4. В потвърждение на горното заключение са и следните решаващи мотиви на ЕСПЧ от делото Станков и ОМО „Илинден“:

*„86. Свободата на изразяването на мнения е една от важните основи на демократичното общество и една от главните предпоставки за неговото развитие и за себеосъществяването на всеки един човек. С изключение на хипотезите на т.2 на чл.10, тя се прилага не само по отношение на „информации“ или „идеи“, които се приемат благосклонно, с безразличие или се смятат за безобидни, но и за такива, които биха могли да обидят, шокират или*

да предизвикат безпокойство. Това са изискванията на плурализма, толерантността и широтата на светогледа, без който не би могло да съществува „демократично общество“ (вж. решение от 7 декември 1976 г. по делото *Handyside v. the United Kingdom*, Series A no.24, стр.23, §49; и *Gerger v. Turkey* [GC], appl. 24919/94, §46, от 8 юли 1999 г., непубликувано) ...

88. ... Една от основните характеристики на демократичното общество е, че то предлага възможността проблемите в дадена страна, дори те да са особено болезнени, да бъдат разрешени чрез диалог, без да се прибегва до насилие. Свободата на изразяването на мнения води до процъфтяването на демокрацията. От тази гледна точка, не може да има никакво оправдание за създаването на пречки пред определена група, само защото тя иска да предизвика обществен дебат ...“

**\* Относно конституционността на Въпрос № 2 „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“**

2.5. Формулираният въпрос не е противоконституционен, тъй като не може да доведе до пряка промяна на Конституцията, независимо от евентуален положителен отговор. Както бе посочено, в българския модел на упражняване на учредителната власт не е предвиден институтът на конституционния референдум. Процедурата за промени в Конституцията е изрично уредена в Глава девета от основния закон, която на свой ред може да се изменя само от Велико народно събрание. Според действащия модел с национален референдум не може да се приемат пряко и окончателно конституционни промени. Това тълкуване съответства в пълна степен на принципа на правовата държава и върховенството на Конституцията, както и на принципа на народния суверенитет. Следователно поставянето на референдум на въпрос, изискващ конституционни промени, би имало само **необвързващо и консултативно значение**. От това обаче не следва, че самият въпрос е противоконституционен, а че решението ще има незадължителен характер. Изцяло в съответствие с принципите на народния суверенитет и на демократичната правова държава е възможността политиките да се допитват и консултират с гражданите по важни за обществото и държавата въпроси, дори когато отговорността за вземане на определени решения е изцяло тяхна.

2.6. Основен аргумент в искането на президента за обосноваване на противоконституционността на този въпрос е, че той попада сред забранените по смисъла на чл. 9, ал. 2, т. 1 от ЗПУГДВМС, защото е от компетенциите на Велико народно събрание. Обосновава се, че въпросът изобщо не е трябвало да бъде допуснат и подкрепен от Народното събрание на основание противоречие със закона, а оттук и с принципа на правовата държава. Според президента на Републиката:

*„Принципът за суверенитета на народа позволява на последния да взема решения единствено съобразно закона“.*

Точно този принцип имплицитно означава, че прекият вот на Суверена може да наложи промяна на закона, съобразена с неговата върховна воля.

2.7. Конституцията от 1991г. не възлага изрично като компетентност на ВНС решаването на въпроса относно промяната на броя на народните представители. Логическият и систематичният анализ на разпоредбата на чл. 158, т. 3 от Конституцията също не може да обоснове подобен извод. Според утвърденото разбиране в конституционната доктрина, формата на държавно управление не се определя от числения състав на парламента, а от взаимоотношенията между властите, и най-вече, между парламента и правителството. Механичната промяна на броя на народните представители, колкото и оспорима да е тя от гледна точка на постигане на по-добро, по-представително и ефективно парламентарно управление, не може да доведе до промяна във формата на управление. Основните компоненти на парламентарното управление са: 1) възможността за реализиране на солидарна политическа отговорност на правителството (чрез процедурата за вот на недоверие); 2) конституиране чрез избор на правителството от парламента, като подкрепата за изпълнителната власт е функция на волята на парламентарно мнозинство; 3) осъществяването на парламентарен контрол върху изпълнителната власт (чрез въпроси, питания, анкетни комисии, изслушвания). От тази гледна точка намаляването или увеличаването на числения състав на парламента само по себе си не засяга нито един от тези компоненти на парламентарното управление.

2.8. Обосноваването на противоконституционност в искането с позоваване на мотивите на Решение № 3 на КС от 2003г. следва да отчита няколко важни обстоятелства. Самият КС в последващи свои решения (РКС № 8 от 2005г. по к.д. № 7 от 2005г.) е развил и прецизирал своята тълкувателна доктрина. Също така КС не се е произнасял със задължително тълкуване на Конституцията по тълкувателен въпрос, относно намаляването на броя на народните представители. От диспозитива на РКС № 3/2003г. не следва пряко направеният от президента извод за противоконституционност. Недопустимо е от гледна точка на конституционните гаранции за правата на гражданите, чрез разширително тълкуване на мотивите на КС, да се обоснове противоконституционност на поставения въпрос, а чрез него и на гражданската инициатива за референдум, подкрепена от над 500 000 граждани.

2.9. Сама по себе си промяната в числения състав на парламента, доколкото не се променят неговите конституционни правомощия, структура (парламентът остава еднокамарен), взаимоотношенията му с другите конституционни органи, както и баланса между властите, не води до промени във формата на държавно управление. Както е известно от конституционната ни история, броят на народните представители при действието на Търновската конституция е бил променлив и се е определял в зависимост от броя на населението.

2.10. Обявяването на въпроса за противоконституционен ще има негативния ефект на заглушаване на гласа и инициативата на значителен брой граждани, както и на един важен за демократичното общество публичен дебат – относно качеството, ефективността и легитимността на механизмите на политическото представителство. Дори инициираният от тях референдум да не съответства на политическите разбирания на мнозинството, ефектът от наложеното ограничение ще е отрицателен за самия демократичен процес. Ще се постави под въпрос едно важно право на гражданите, което е признато законодателно след целенасочени усилия на българското гражданско общество, включили стотици граждански организации и продължили повече от десетилетие – правото на гражданите да инициират референдуми.

*\* Относно конституционността на Въпрос № 4 „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“*

2.11. Разглежданият въпрос не е противоконституционен, доколкото национален референдум със същия въпрос беше проведен на 25 октомври 2015 г., макар и да не достигна кворума за задължителност (по чл.23, ал.1 от ЗПУГДВМС). На проведения референдум, видно от обявените от ЦИК официални резултати, утвърдително на поставения въпрос са отговорили 69,52% от участвалите в референдума граждани, при участието на 39,94% от имащите право на глас. Народното събрание е взело последващо решение в подкрепа на изразената от гражданите воля (взето на основание чл. 23, ал. 3 от ЗПУГДВМС), както и е предприело законодателна инициатива за промени в Изборния кодекс. С приетите изменения и допълнения в Изборния кодекс (обн. ДВ бр. 39 от 2016г.) е създадена възможност за провеждане само на *експериментално* дистанционно електронно гласуване, но не и за окончателно въвеждане на тази възможност. Доколкото проведеният референдум няма задължителен характер, поради непостигане на законово определения кворум, ограничителната разпоредба на чл. 23, ал. 2 от ЗПУГДВМС не следва да се прилага.

2.12. Правният и общественият интерес от провеждането на референдум с този въпрос е във възможността за постигане на **обвързващ и задължаващ парламента резултат**, при условие че се достигне кворума за задължителност. По този начин въвеждането на възможност за дистанционно електронно гласуване няма да бъде поставено в зависимост от често променящата се воля на различни парламентарни мнозинства.

*\* Относно конституционността на Въпрос № 6 „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на МВР и началниците на районните управления в областните дирекции на МВР да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?“*



2.13. Формулираният въпрос не противоречи на Конституцията, тъй като засяга отношения, които могат да се регулират изцяло на законодателно ниво. В разпоредбата на чл. 105, ал. 2 от основния закон на Министерския съвет е възложено да осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация. В същото време е въведено конституционно изискване за политическа неутралност на държавните служители, които са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат изпълнители на волята и интересите на нацията. Условието и редът за назначаване и освобождаване на държавните служители се определят от закона (чл. 116, ал. 1 и 2 от Конституцията).

2.14. Във формулирания въпрос се предлага промяна само на механизма на назначаване на посочените ръководни служители – чрез пряк демократичен избор, като в същото време те остават в системата на МВР. Това означава, че поставеният въпрос засяга единствено реда, уреден на законово ниво, и не се отнася до евентуални конституционни промени. С оглед възложената компетентност на органите на МВР – да опазват обществения ред в конкретни населени места напълно допустимо е да се предвижда постигане на баланс между националните и местните интереси на конкретна общност (на общинско или областно ниво).

2.15. В сравнителен план са познати различни системи за изграждане полицейските органи и служби (централизиран, децентрализиран или балансиран между националното и местното ниво). Държавите с традиции в местното самоуправление и децентрализацията изграждат по правило такива модели на полицейски служби за охрана на обществения ред, които са пряко свързани и отговорни пред местната власт. В тези случаи за националното ниво (централната изпълнителна власт) е запазена функцията по формулиране на общи стандарти и процедури, по методическо ръководство и законодателно уреждане на дейността. Централното ниво е ангажирано само с разследването на сложна престъпна дейност (организирана престъпност, тероризъм, корупция по високите етажи на властта), за което се създават и специални агенции.

2.16. В държавите със засилена централизация полицейските служби работят в условия на йерархична субординация спрямо центъра и са до голяма степен независими от решенията на местната власт. Който и модел да се прилага обаче, следва да е допустимо гражданите да имат възможност да формулират алтернативи и да се произнасят по различните модели на избор/ назначаване и отчетност на ръководните служители в МВР. Още повече, че дейността на органите на МВР по опазване на обществения ред и противодействие и разследване на престъпността има пряк ефект върху местните общности.

2.17. Взаимодействието между структурите на МВР и местните общности на областно или общинско ниво е предпоставка за повишаване на ефективността и отчетността на институцията. Упражняването на правомощия от структурите на

МВР по отношение на местните общности следва да е свързано със съответни и пропорционални механизми за отчетност и отговорност, като предложеният механизъм за пряк избор на ръководните служители е само един от възможните модели. Следва да се изтъкне, че самият устройствен Закон за МВР предвижда възможност да се създават звена „Общинска полиция“, които имат двойна субординация (чл. 94 от ЗМВР; вж. издадената от министъра на вътрешните работи Наредба № 8121з-422 от 16 април 2015 г., обн. ДВ. бр.31 от 28 Април 2015г.).

2.18. От общата формулировка на въпроса за референдум не може да се направи извод за директна колизия с основния закон, доколкото е предвидено ръководните служители, макар и избирани пряко от гражданите, да са част от системата на МВР. Не би могло да се твърди бланкетно, че всеки вид пряк избор означава политизация и партизация на процеса. Дори да се вземе решение за преминаване към модел на пряк избор има достатъчно възможности да се гарантира партийната неутралност на кандидатите (забрана за членство в политически партии, номиниране само от инициативни комитети и/или граждански сдружения и др.).

2.19. Не може да бъде споделена тезата на президента, че допускането на избори за полицейските „началници“ е в нарушение на ЗПУГДВМС, защото това е „въпрос от компетенцията на изпълнителната власт“. Достатъчно е да се припомни, че този въпрос става „от компетентността на изпълнителната власт“ по силата на ЗМВР. Ето защо, при утвърдителен отговор на така формулирания въпрос парламентът би бил ангажиран с последващи изменения в Закона за МВР, съответстващи на конституционните принципи и процедури и на волята на Суверена.

### **III. Заключение**

3.1. Основният предмет на конституционното дело е не просто искането за преценка конституционността на едно решение на парламента, а преди всичко възможността гражданите да могат да се произнасят по важни за обществото теми след интензивен публичен дебат, както и да инициират референдуми. Конституционният съд не трябва да отговаря вместо гражданите „за“ или „против“ на предложените въпроси. Конституционната демокрация е преди всичко управление, при което мнозинството зачита правата на малцинството, дори тогава когато не е съгласно с него. Свободата на политическия дебат, дори по въпроси, които ни се струват неприемливи, популистки или провокативни, е конституционно защитена, доколкото не се засяга самото ценностно ядро на Конституцията. Правото на гражданите да инициират референдуми е не само конституционно гарантирано право, а е важна придобивка на българското гражданско общество. Изразявам своята убеденост, че съдържателният и свободен публичен дебат, включително по въпросите на референдума, съдейства

за консолидирането на гражданското общество и демократичната практика в страната, поради което моля да отхвърлите искането в неговата цялост.

3.2. Не бива да се забравя и фактът, че самата идея за демокрация е базирана на „аксиомата“, че Суверенът притежава колективен разум, който превъзхожда всеки индивидуален разум. Този базисен за демократичното управление принцип задължава представителите на народа да се съобразят с неговата върховна воля, дори тогава, когато това налага законодателни и конституционни промени, изглеждащи неприемливи за тях от моментната историческа и политическа перспектива.

3.3. Представяйки гореизложените аргументи пред Конституционния съд, подчертавам, че при широките консултации, които проведох по предмета на разглежданото конституционно дело, се откриха и редица неясноти и дискуссионни моменти в действащата нормативна уредба на прякото участие на гражданите в управлението. Те се отнасят преди всичко до съотношението между пряката, представителната демокрация и учредителната власт. Заедно с това действащата уредба оставя редица открити въпроси относно темите, които могат да бъдат предмет на национален референдум, включително възможността с национален референдум да бъдат решавани въпроси, които изискват конституционни промени.

Всичко това обуславя високите очаквания на гражданите и отговорността на Конституционния съд при произнасяне по това конституционното дело.

С уважение,

**МАЯ МАНОЛОВА**  
**ОМБУДСМАН НА**  
**РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**