

ДО

**КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ**

СТАНОВИЩЕ

НА СДРУЖЕНИЕ „БОЛКАН АСИСТ“

И ФОНДАЦИЯ „ИНСТИТУТ ЗА ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ“

ПО

КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8 ОТ 2016Г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение на Конституционния съд от 7 юли 2016г. Сдружение „Болкан Асист“ е конституирано като заинтересована страна по конституционно дело № 8 от 2016г. за установяване на противоконституционност в частта относно въпроси с номера 2, 4 и 6 на Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 2016 г.).

Сдружението е гражданска организация (<http://www.balkanassist.bg>), основана през 2000г., със значителен принос за анализиране и обогатяване на българското законодателство и практика в областта на пряката демокрация и гражданското участие, включително и основен двигател на процеса по изработване и приемане на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГ). С помощта на Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество и на Кантон Берн, Швейцария, Болкан Асист проучва и популяризира приложението на пряката демокрация по света. През 2010г. сдружението учредява и Фондация „Институт за пряка демокрация“ (<http://idd-bg.com>), чиято основна цел е да подкрепя българското гражданско общество и необходимите законодателни реформи за подобряване на правната рамка за референдумите и гражданските инициативи. Двете организации са членове на Форум „Гражданско участие“ (гражданска платформа на повече от 100 НПО от цялата страна) и работят в партньорство с

различни международни организации и институции, подкрепящи пряката демокрация и гражданските инициативи. Доброто сътрудничество и споделените принципи и ценности между двете организации дава основание за изразяване на съвместно становище.

1. Относно допустимостта на искането

Делото е иницирано 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. Следва обаче 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. Както е известно, решенията на парламента са юридически ненормативни актове. По-важното в случая е обстоятелството, че формулираните въпроси към момента на произнасяне на съда нямат еднозначен отговор. Нещо повече, имайки предвид досегашната практика, възможно е референдумът изобщо да не достигне кворумът за валидност, който се изисква по закон (чл. 23, ал. 1 ЗПУГ) по отношение на всички или на някои от въпросите. Също така е от особено значение, че при положителен отговор на всеки от въпросите и при наличие на изискуемият кворум за валидност, юридически задължителният ефект няма да настъпи непосредствено, а само след като НС приеме необходимите законодателни актове. *Всеки един от въпросите предполага последваща законодателна интервенция от НС.* 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.

Всеки един от поставените въпроси предполага различни конкуриращи се политически визии и програми, което означава, че допускането на делото до разглеждане по същество, ще ангажира Конституционния съд с произнасяне преди всичко по политически, а не по конституционни и собствено юридически въпроси. Решаването на политическите въпроси е възложено от конституционния законодател на политическите клонове на властта и на суверенния народ, а не на конституционната юрисдикция.

2. Относно съдържанието на искането

Поддържаме, че въпросите не са противоконституционни, тъй като са формулирани по един общ начин, като на този етап те нямат окончателно приет, валиден и задължителен отговор. В случай на валидно проведен референдум и получена подкрепа, въпросите предполагат последващи действия и законодателни инициативи на Народното събрание. Самите формулировки на въпросите нямат нормативен характер, а предполагат съдържателен политически дебат в гражданското общество. В други модели на пряка демокрация (Швейцария, САЩ на щатско ниво, Франция) предмет на референдум най-често са конкретни нормативни текстове, които с приемането им стават част от законодателството (или конституцията) и директно влизат в сила без последващо одобрение на парламента (законодателното тяло). В разглеждания случай обаче, тази хипотеза не е изпълнена. Доколкото формулировките са общи, те оставят пространство пред парламента за разгръщане на последващ законодателен процес при пълно съобразяване с принципите на Конституцията (на правовата държава, върховенството и непосредственото действие на конституцията, народния суверенитет, разделението на властите), както и на процедурите за неговото осъществяване.

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 се даде възможност за пълноценен и свободен политически дебат в гражданското общество.

Свободата на политическото слово и на разпространяването на информация е защитена не само на конституционно ниво (чл. 39 и чл. 41), но и от Европейската конвенция за защита правата на човека и основните свободи (чл. 10 ЕКПЧ). Ограниченията пред това право са изрично предвидени както на конституционно, така и на конвенционално ниво и 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“.

Непропорционалното 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. Европейският съд по правата на човека многократно изтъква необходимостта от гарантиране на най-широки възможности за изразяване на мнение по политически въпроси и водене на съдържателен политически дебат. По делото *Станков и Обединена македонска организация „Илинден“ срещу България* (2001-IX, § 97) Съдът възприема следния стандарт:

„Същността на демокрацията е нейната способност да се решават проблемите чрез открит дебат. Широкообхватни мерки от превантивен характер да се ограничи 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 даже я застрашават.“

С оглед преценката по същество, трябва да се провери дали е спазена законовата процедура по инициране на референдума. От наличните 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), последващо решение на Народното събрание за одобряване на предложението за провеждане на референдум, както и съобразност на предмета на референдума (формулираните въпроси), които не попадат в забранителния списък по чл. 9, ал. 2 от ЗПУГ. Нито един от формулираните въпроси не е в директна колизия със забранителните изисквания. Този аргумент ще бъде по-детайлно развит по отношение на отделните въпроси.

Следва да се има предвид, че правото на гражданите да вземат решения на референдум е конституционно гарантирано (чл. 10, чл. 42 от Конституцията), както и че принципът на народния суверенитет предполага и изисква прякото упражняване на властта от народа, наред с представителното (чл. 1, ал. 2 от Конституцията). Нещо повече, граматичното тълкуване на конституционната разпоредба поставя акцент именно върху непосредственото упражняване на властта. В същото време е дадена конституционна делегация, формите и процедурите за упражняване на пряката демокрация да бъдат уредени със закон (чл. 42, ал. 2), какъвто несъмнено е ЗПУГ.

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

Формулираният въпрос не е противоконституционен, тъй като не може да доведе до пряка промяна на конституцията, независимо от евентуален положителен отговор. Процедурата за упражняване на учредителната власт, съответно за промени на конституцията е изрично уредена в Глава девета от основния закон, която на свой ред може да се изменя само от Велико народно събрание. От тук следва, че с национален референдум не може да се приемат конституционни промени. Това тълкуване съответства в пълна степен на принципа на правовата държава и върховенството на конституция. Следователно поставянето на референдум на въпрос изискващ конституционни промени, би имало *само консултативно значение*. Дори един валидно проведен референдум, **не може пряко да обвърже** Народното събрание, когато то действа като производна учредителна власт. С други думи, отговорът дори да е утвърдителен, не би бил задължителен. И това е така, доколкото националният конституционен модел не предвижда възможност за провеждане на конституционни референдуми. Този извод обаче не може да обоснове твърдението, че самият въпрос е противоконституционен.

Основен аргумент за обосноваване на противоконституционността е, че самият въпрос попада сред забранените по смисъла на чл. 9, ал. 2, т. 1 от ЗПУГ, защото е от компетенциите на Велико народно събрание. Според аргументите в искането, въпросът изобщо не е трябвало да бъде допуснат и подкрепен от Народното събрание на основание противоречие със закона, а оттук и принципа на правовата държава.

Този аргумент не може да бъде споделен. Конституцията от 1991г. не възлага в изключителна 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 възприетото в конституционната доктрина формата на държавно управление не се определя от числения състав на парламента, а от взаимоотношенията между политическите клонове на властта, и най-вече, между парламента и правителството. Простата промяна на броя на народните представители, колкото и оспорима да е тя от гледна точка на постигане на едно по-добро, ефективно и качествено политическо представителство, не може да доведе до промяна във

формата на управление (република с парламентарно управление). Както е добре известно от сравнителното конституционно право, основните компоненти на парламентарното управление са: 1) възможността за предизвикване на солидарна политическа отговорност на правителството (чрез процедурата за вот на недоверие); 2) избор на правителството от парламента, като се отчита политическото представителство и наличието на парламентарно мнозинство; 3) осъществяването на парламентарен контрол върху изпълнителната власт (чрез въпроси, питания, анкетни комисии, изслушвания). Намалването или увеличаването на числения състав на парламента само по себе си не засяга нито един от тези компоненти на парламентарното управление.

Обосноваването на противоконституционност с позоваване на мотивите на Решение № 3 на КС от 2003г. следва да отчита няколко важни обстоятелства. Първо, самият КС в последващи свои решения (РКС № 8 от 2005г. по к.д. № 7 от 2005г.) е развил и прецизирал своята тълкувателна доктрина.

Второ, КС не е правил задължително тълкуване на конституцията с тълкувателен въпрос, който пряко да се отнася до намаляването на броя на народните представители. Нито мотивите на РКС № 3/2003г., нито диспозитива разглеждат и оценяват ефектите от евентуална промяна в тази част на Конституцията. От диспозитива на РКС № 3/2003г. не следва пряко направеният от искателя извод за противоконституционност. Недопустимо е от гледна точка на правата на гражданите с тълкуване на тълкуването, да се обоснове налагането на една крайна санкция като обявяването на противоконституционност на гражданската инициатива за референдум (подкрепена от над 500 000 граждани). Сама по себе си промяната на числения състав на парламента, доколкото не се променят неговите конституционни правомощия, структурата (парламентът остава еднокамерен), 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 променлива величина, не е фиксиран на конституционно ниво, а се е определял в зависимост от броя на населението.

Трето, заглушаването на гласа на значителен брой граждани, дори инициираният от тях референдум да не съответства на нашите политически разбирания, ще има негативен ефект върху самия

демократичен процес и ще постави под въпрос едно важно право, извоювано след систематични и целенасочени граждански усилия, включили стотици граждански организации и продължили повече от десетилетие – правото на гражданите да инициират референдуми.

Четвърто, както и да се произнесат българските граждани, последващото решение ще бъде на Народното събрание и на Съда, по отношение приети последващи законодателни (конституционни) промени по реда, предвиден в самата Конституция.

Превантивният контрол за конституционност, осъществяван от Съда, в този конкретен случай би имал негативен ефект върху гражданското участие и инициатива и би заглушил важен за демократичното общество политически дебат – относно качеството, ефективността и легитимността на механизмите на политическото представителство. Важен страничен негативен ефект би бил засилването на популистките тенденции, които биха експлоатирали темата за разделението между „политическия елит“ и „обикновените граждани“, като обявената противоконституционност на този въпрос ще се интерпретира като форма на самозащита на „елита“ от „народа“.

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

Разглежданият въпрос не е противоконституционен, видно от проведения на 25 октомври 2015 г. национален референдум. Утвърдително на поставения въпрос са отговорили 69,52% от участвалите в референдума граждани, при участието на 39,94 от имащите право на глас. Тъй като не е достигнат изискуемия кворум за валидност и задължителност на референдума по чл. 23, ал. 1 от ЗПУГ, окончателното решение принадлежи на НС. В случая не се прилага ограничителната разпоредба на чл. 23, ал. 2 от ЗПУГ, доколкото нямаме валидно проведен референдум, който да има задължителен ефект.

В решението на парламента, взето на основание чл. 23, ал. 3 от ЗПУГ, се подкрепя взетото на референдума с голямо мнозинство решение и се поема ангажимент за осъществяване на законодателна инициатива в тази посока. С приетите изменения и допълнения в Изборния кодекс (обн. ДВ бр. 39 от 2016г.) е създадена възможност за провеждане на експериментално дистанционно електронно гласуване.

Приетото в Изборния кодекс (ИК), не обезсмисля провеждането на референдум със същия въпрос, доколкото нямаме обвързващо и задължаващо Народното събрание решение. При настоящата ситуация е напълно възможна хипотеза, при която НС приеме нови промени в ИК и измени или напълно отмени възможността за дистанционно електронно гласуване. Още повече, че с приетия ИК се въвежда само експериментално и за ограничен период от време електронно гласуване, което не покрива съдържателно решението на референдума. Парламентът само частично е отчел предпочитанията на 1 883 411 граждани подкрепили цялостното въвеждане (а не само експериментално) на дистанционно електронно гласуване.

Правният и общественият интерес от провеждането на този референдум е във възможността за постигане на **обвързващ и задължаващ парламента резултат, при един валидно проведен референдум**, който не зависи от конюнктурната воля на често променящи се парламентарни мнозинства.

2.3. 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?“

Разглежданият въпрос не е противоречи на конституцията. 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).

Във формулирания въпрос се предлага промяна само на механизма на назначаване на посочените ръководни служители – чрез пряк 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. Различните модели на избор/ назначаване и отчетност на ръководните служители в МВР следва да са отворени за дебат от гражданите. Още повече, че именно на МВР са възложени основните функции по

опазване на обществения ред, противодействие на престъпността и справяне с последствията от бедствия и аварии. 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. От общата формулировка на въпроса не може да се направи извод за неизбежна политизация на процеса по пряк избор от гражданите особено в светлината на съществуващите практики на назначения, които не са имунизирани от политически въздействия. Утвърдителният отговор на този въпрос би ангажирал парламента с последващи изменения в Закона за МВР, които следва да съответстват на конституционните принципи.

В заключение следва да изтъкнем, че конституционното дело преди всичко засяга възможността гражданите да могат да се произнасят по важни за обществото теми. Конституционният съд не трябва да решава вместо гражданите „за“ или „против“ предложените промени. Според класическата максима демокрацията е „управление от народа, за народа, на народа“, а не на определена класа, каста или корпорация. Спазването на основополагащите принципи на върховенството на правото (правовата държава) и правата на човека укрепва, а не ерозира демокрацията. Свободата на политическото слово и възможността за съдържателен политически дебат, дори по въпроси, които ни се струват неприемливи, популистки или провокативни, е конституционно защитена. Възможността на гражданите да участват в иницирането на референдуми е не само конституционно гарантирано право, а е важна придобивка на гражданското общество. Свободният политически дебат, включително по въпросите, поставени на референдума, съдейства за съзряването на гражданското общество и не трябва да бъде заглушаван.

С УВАЖЕНИЕ,

ЗА СДРУЖЕНИЕ „БОЛКАН АСИСТ“

Славей Христова

/Председател на УС/

ЗА ФОНДАЦИЯ „ИНСТИТУТ ЗА ПРЯКА ДЕМОКРАЦИЯ“

Д-р Атанас Славов /Член на Настоятелството/