



КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Дж. № 220 КД 8/16
Дата 12.07.16

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЕРСТВО НА ПРАВОСЪДИЕТО

Вх. № 10-00-8/ **11.07.2016**

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 155 КД/07.06.2016 г.

С Т А Н О В И Щ Е
ОТ
Министерството на правосъдието
ПО
конституционно дело № 8 от 2016 г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С Определение на Конституционния съд от 7 юни 2016 г. съм конституирана като заинтересована страна по конституционно дело № 8 за 2016 г., образувано по искане на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на решение за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016 г. /обн. ДВ, бр. 37/2016 г./, в частта по т. 2, 4 и 6 относно приетите с акта въпроси.

В искането се твърди, че решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание, в частта по т. 2, 4 и 6 относно приетите с акта въпроси, не е в съответствие с Конституцията на Република България /КРБ/, като противоречи на основни начала на Конституцията – на парламентарната форма на държавно управление /чл. 1, ал. 1/, на принципа на правовата държава /чл. 4, ал.1/, на принципа за хоризонтално разделение на властите /чл. 8/, на принципа на политическия

плурализъм /чл. 11, ал. 1/, както и на чл. 63, чл. 105, ал. 1 и ал. 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от КРБ.

С оглед конституирането ми като страна по конституционното дело, изразявам становище, че произвеждането на национален референдум по оспорените въпроси противоречи на основният закон на страната ни, тъй като въпроси № 2 и № 6 по същество си представляват промяна във формата на държавно управление, а с решението относно въпрос № 4 се нарушава принципът на правовата държава.

I. Относно въпрос № 2: Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?

Правомощията на Народното събрание, свързани с изменение и допълнение на Конституцията, както и приемането на нова Конституция, са уредени в глава девета от КРБ /чл. 153-163/. Основно правило /чл. 153/ в тази глава на Конституцията е, че Народното събрание може да изменя и допълва всички разпоредби с изключение на тези, предоставени в правомощията на Великото Народно събрание /ВНС/.

По принцип промените в Конституцията не би могло да се решават с национален референдум, тъй като за нейното изменение и допълнение е предвиден специален ред. За приемането на Закон за изменение и допълнение на КРБ е необходимо квалифицирано мнозинство от три четвърти от всички гласове, като ако се получат между две трети и три четвърти, предложението се разглежда след период от 2 до 5 месеца. Едва след изтичането му, то вече може да се приеме с гласовете на две трети от всички депутати (160).

По силата на чл. 158 правомощията на Великото Народно събрание са ограничени и изчерпателно изброени /*numerus clausus*/, като сред тях са приемането на нова Конституция на Република България и решаване на въпросите за изменение и допълнение на глава девета от Конституцията. Въвеждането на изключителна компетентност за изменения на основни въпроси от Конституцията само от ВНС би се обезсмислило, ако се допусне възможност за произвеждането на национален референдум въпросите, уредени в чл. 158. На основното правило в чл. 153 съответства напълно и разпоредбата на чл. 9, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /ЗПУГДВМС/, съгласно която е недопустимо чрез национален референдум да се решават въпроси от компетентността на Великото Народно събрание.

Решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 16 май 2016 г. по въпрос № 2, който е от компетентността на ВНС противоречи и на принципа на правовата държава, провъзгласен в чл. 4, ал.1 от КРБ, защото не е съобразено с чл. 9, ал. 2, т. 1 от ЗПУГДВМС. В мотивите към решение № 17 от 1997 г. на Конституционния съд е посочено, че „по смисъла на КРБ решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издаваните от него закони“. Пряката

демократия трябва да се реализира при зачитане на конституционните принципи, какъвто безспорно е принципът за върховенството на правото, който е и един от трите стълба на Съвета на Европа. Поставеният въпрос относно броя на народните представители е от компетентността на ВНС, защото е свързан с промяна във формата държавното управление /чл. 158, т. 3 от КРБ/. Чрез промяна в състава на конституционно установения държавен законодателен орган – Народното събрание, се променя конституционно установената държавна система. Особеното място на Народното събрание в държавната йерархия, като върховен орган на законодателната власт начинът на формиране и основните му правомощия, определени от ВНС, са гаранция за демократичния процес в страната. Основна характеристика на конституционния модел, е че България е република с парламентарно управление /чл. 1, ал. 1 от КРБ/, в която е установено разделението на властите /чл. 8 от КРБ/, като гаранция за демокрация и недопускане на посегателства върху гражданските свободи. Съгласно чл. 63 от КРБ Народното събрание се състои от 240 народни представители. Чрез промяна в броя на народните представители се засяга представителният характер на парламентарната институция, което е в противоречие с принципа на политическия плурализъм /чл. 11, ал. 1 от КРБ/. По-голямата представителност на гражданите при избирането на Народно събрание съответства на принципа на политическия плурализъм, тъй като гарантира по-широко представителство на всички интереси, възгледи и ценности в обществото. В политическата област плурализмът означава множество възгледи, идеи, разбирания за осъществяването на държавната власт. Политическият плурализъм е основна категория на демократичната държава, където политическите решения се взимат според мнението на мнозинството.

В Решение № 3 от 10 април 2003 г. на Конституционния съд се посочва, че „е недопустимо обикновено народно събрание да направи промяна в определените от Конституцията организация, функции и статут на основните конституционни органи, които осъществяват държавното управление, както и баланса между тях... Парламентарното управление се осъществява чрез системата на основните конституционни органи, от тяхното структуриране, начинът 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 някои 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.“

С оглед на изложените аргументи смятаме, че решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 16 май 2016 г. по въпрос № 2, който е от компетентността на ВНС противоречи на чл. 11, ал. 1, чл. 63, чл. 158, т. 3 и чл. 1, ал. 1 от КРБ.

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

По същия въпрос вече е произведен референдум на 25 октомври 2015 г. В него при гласуването не са участвали толкова граждани, колкото са участвали в последните парламентарни избори, каквото е изискването на чл. 23, ал. 1 от ЗПУГДВМС, за да бъде прието предложението, което е предмет на референдума. В такъв случай, съгласно ал. 2 от същия член, 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. Съгласно чл. 23, ал. 3 „когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание, но повече от 20 на сто от гражданите с избиращелни 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. Това е отделна хипотеза на чл. 23, в изпълнение на която Народното събрание на основание чл. 86, ал. 1 от КРБ приема решение, с което подкрепя възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите /т. 1 от Решението на Народното събрание, обн. ДВ, бр. 7 от 26.01.2016 г./. Въз основа на това решение Народното събрание приема закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс /Обн. ДВ, бр. 39 от 26 май 2016 г./, с който в § 145 от Преходните и заключителни разпоредби се създава възможност за дистанционно електронно гласуване при произвеждане на избори след 1 януари 2018 г.

С оглед на гореизложеното, смятаме, че решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016 г. по въпрос № 4, противоречи на чл. 4, ал. 1 от КРБ. Фактът, че не е съобразено с вече приетата от същото Народно събрание разпоредба по същия въпрос /§ 145 от Изборния кодекс/ е нарушаване на основния конституционен принцип на правовата държава /чл. 4, ал. 1 от КРБ/. Правовата държава е съчетанието на гражданското общество с държавата като институция. Парламентът, в качеството си на висша държавна институция, също, както и гражданите и организациите е длъжен да се съобразява със законите в страната. /Решение на КС № 11 от 6.07.1999 г. по КД № 7/99 г. и Решение на КС № 1 от 27.01.2005 г. по к.д. № 8/2004 г./

III. 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 избиращелна система с абсолютно мнозинство в два тура?

В системата на общата държавна администрация Министерството на вътрешните работи /МВР/ е специализирана администрация, по силата на Закона за администрацията. Съгласно Закона за Министерството на вътрешните работи /ЗМВР/, неговата дейност е свързана със защитата на правата и свободите на гражданите, противодействие на престъпността, защитата на националната сигурност, опазването на обществения ред, пожарната безопасност и защитата на населението. Областните дирекции са една от основните структури на МВР /чл. 37, ал. 1, т. 2 и чл. 42, ал. 2 от ЗМВР/. Те се създават на териториален принцип, като техните райони на действие се определят с акт на Министерския съвет по предложение на министъра на вътрешните работи. Областните дирекции се ръководят от директори, които се назначават и освобождават от министъра на вътрешните работи. Районните управления в областните дирекции, както и техните райони на действие се определят със заповед на министъра на вътрешните работи. Районните управления се ръководят от началници /чл. 54 и 55 от ЗМВР/. За разлика от министъра, който е политическа фигура и осигурява държавната политика в областта на вътрешните работи, директорите на областните дирекции и началниците на районни управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи са държавни служители. Те са изпълнители на волята и интересите на нацията. При изпълнение на своята служба са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални /чл. 116, ал. 1 от КРБ/. Действащото законодателство ясно разграничава политическите лица и полицейските служители в МВР. Служителите на МВР не могат да членуват в политически партии, да осъществяват политическа дейност, да изразяват политически възгледи, както и да предприемат други действия по служба, с които се нарушава политическият им неутралитет /чл. 146, ал. 3 от ЗМВР/.

Решението на Народнодто събрание за произвеждане на национален референдум по въпроса за избирането на директорите на областните дирекции и началниците на районни управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи чрез мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура, поставя въпроса не представлява ли това промяна на формата на държавно управление. Формата на държавно управление включва не само системата от държавни органи, но и баланса между тях и техните конституционни правомощия.

Съгласно чл. 105, ал. 1 и ал. 2 от КРБ, Министерският съвет ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията, осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Народното събрание, освен осъществяването на законодателната власт, осъществява и политически контрол върху дейността на правителството. В случай, че Министерският съвет не провежда съответната политика или не е в състояние да осъществява конституционните си правомощия, Народното събрание може да гласува недоверие на

министър-председателя или на Министерския съвет. Изричният текст на чл. 105, ал. 1 задължава Министерския съвет винаги да съобразява дейността си с Конституцията и всяко отклонение от това задължение, даже и в рамките на шестмесечния срок по чл. 89, ал. 3 от Конституцията, е основание за гласуване на недоверие (Решение № 13 от 22.10.1992 г. на КС на РБ по конст. д. № 27/92 г.).

Народните представители във Великото народно събрание са прогласили в преамбюла към нея своята решимост да създадат демократична, правова и социална държава чрез изграждането на институции, на които е възложило точно определени функции и правомощия при спазване на принципите за народния суверенитет (чл. 1, ал. 2 от Конституцията), политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 и 2 от Конституцията), разделението на властите (чл. 8 от Конституцията), правовата държава (чл. 4 от Конституцията), независимостта на съдебната власт (чл. 117, ал. 2 от Конституцията). Именно конституционно установените основни правомощия на властите, разделението и балансът между тях са гаранции 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. Установените конституционни правомощия на законодателната и изпълнителната власт се подчиняват на принципа на разделението на властите по чл. 8 от КРБ. Конституционно възприетия принцип на разделение на властите означава, че държавата има три основни сфери на проявление, възложени на три основни системи от органи, относително независими един от друг, които функционират в определена взаимна връзка. Те взаимодействат помежду си и са проява на единната държавна власт и суверенитет. Трите власти са равностойни, независими и се възпират една друга. (Решение № 11 от 14.11.2002 г. по к. д. № 18/2002 г., Решение № 6 от 1993 г. по к.д. № 4 от 1993 г. ; ДВ, бр. 36 от 1993 г.; Решение № 1 от 1999 г. по к.д. № 34 от 1998 г. - ДВ, бр. 6 от 1999 г.; Решение № 15 от 1999 г. по к.д. № 11 от 1999 г. - ДВ, бр. 89 от 1999 г.).

С въвеждането на прекия избор на органи в системата на вътрешния ред и сигурност, не се гарантира възможността за контрол на парламента върху дейността на правителството. По същество това представлява, ако не отнемане, то минимум ограничаване на правомощието на изпълнителната власт за осигуряване на обществения ред и националната сигурност. Министерският съвет, по силата на чл. 105, ал. 1 от Конституцията ще продължава да е отговорен за тези политики, но няма да има механизми да въздейства върху пряко избрани органи за изпълнение на тези политики. Щом правителството няма механизми да гарантира тези политики, то не може и да бъде отговорно пред парламента. Произвеждането на национален референдум по този въпрос и задължаващото произнасяне на суверена ще изисква такава промяна на основният закон, при която да бъдат преуредени конституционните правомощия на правителството и създадени механизми, които да гарантират баланса между властите. Това неминуемо ще

представлява промяна във формата на държавно управление, установена в КРБ към материята, която съгласно чл. 158, т. 3 от Конституцията е в правомощията само на Велико народно събрание.

**УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ
СЪДИИ,**

Предвид изложените по-горе съображения, смятаме за основателно искането на Президента на Република България за установяване на противоконституционност на решението за провеждане на национален референдум, прието от 43-то Народно събрание на 12 май 2016 г. /обн. ДВ, бр. 37/2016 г./, в частта по т. т. 2, 4 и 6 относно приетите с акта въпроси.

МИНИСТЪР:

ЕКАТЕРИНА ЗАХАРИЕВА