



РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ

КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД

Вх. № 193 КД-8/16г.

Дата 30.06.16г.

Изх. № 10-00-9/30.06.2016г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш № 155КД/07.06.2016 г.

СТАНОВИЩЕ
ОТ ДАНИЕЛ МИТОВ - МИНИСТЪР НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ
ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2016 Г.

УВАЖАЕМИ ГОСПОДИН ПРЕДСЕДАТЕЛЮ,
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 18, ал. 2 от Закона за Конституционния съд изразявам следното становище по конституционно дело № 8 от 2016 г., 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. поради несъответствие с чл. 1, ал. 1 (парламентарна форма на държавно управление), чл. 4, ал. 1 (принцип на правовата държава), чл. 8 (принцип за хоризонтално разпределение на властите), чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плурализъм), както и чл. 63, чл. 105, ал. 1 и ал. 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България.

Министерството на външните работи споделя аргументите, изложени от президента на Република България, с които е мотивирано искането за обявяване на противоконституционност на Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (обн. ДВ, бр. 37 от 2016 г.), в частта по т. 2, 4 и 5, относно приетите с акта въпроси, както следва: - по т. 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?"; по т. 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при провеждане на изборите и референдумите?"; - по т. 6: „Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на МВР да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство на два тура?".

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

Парламентарната система е прогласена в чл. 1 от Конституцията на Република България като политическа форма за управление на държавата. Тя се характеризира с особеното положение на парламента в организацията на публичната власт. Легитимността на държавната власт е иманентно свързана с начина на формиране и състава на Народното събрание. При тази система на управление парламентът е център на политическия живот. Той има приоритет при определяне на политиката по управление на обществото.

Народното събрание е общодържавен (национален) представителен орган. Това качество се обуславя от неговия състав. То се състои от политически представители на различни социални слоеве от обществото. Парламентът е еманация на народа, излъчена чрез свободни избори. Парламентарното управление е представително управление. То се осъществява по делегация от народа. Народното събрание в качеството си на общодържавен представителен орган трябва да изразява интересите на нацията и народния суверенитет.

Промяната на установения брой на членовете на парламентарната институция е въпрос от компетентността на Великото народно събрание (чл. 158, т. 3 от КРБ). Великото народно събрание притежава правомощия за решаване на най-важните въпроси на гражданското общество и държавността на Република България. Конституционният съд вече е имал възможността да се произнесе в мотивите на решение № 3 от 2003 г., че „управлението на парламентарната република се осъществява именно от създадените основни конституционни органи (Народно събрание, президент и вицепрезидент, Конституционен съд и Министерски съвет) и от определената им структура, статут и основни правомощия, които са съобразени с принципите, върху които е изградена държавата. Премахването, сливането, преминаването на някой от основните конституционни органи към друг или заместване с друг, както и създаването на нови основни конституционни органи е също така промяна във формата на държавно управление. 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.”

Именно компетентността на Великото народно събрание е юридическата пречка въпросът „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?” да не може да бъде поставен за обсъждане чрез национален референдум. Тази невъзможност се определя и от изричната разпоредба на чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, според която въпросите от компетентността на Великото народно събрание не могат да се решават чрез референдум.

След като посочените по-горе правомощия не са присъщи на обикновеното Народно събрание, то последното не разполага с правомощия и да делегира решаването на поставения въпрос на други институции, различни от Велико народно събрание. В този смисъл, Решението за произвеждане на национален референдум, прието от

Народното събрание на 12.05.2016 г., противоречи на установения конституционен ред.

По гореизложените съображения, Министерството на външните работи е на мнение, че въпрос № 2 от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (обн. ДВ, бр. 37 от 2016 г.) е недопустим и искането на президента за установяването на противоконституционността на акта на Парламента в тази част е основателно.

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

Възможността за дистанционно електронно гласуване безспорно следва да бъде приоритет за всяко управление, тъй като въвежда пряка форма на участие на гражданите в държавните дела, притежава легитимационна функция и осигурява участие на големи групи от хора в избирателния процес. Препоръка (2004) 11 от страна на Комитета на министрите на Съвета на Европа по въпросите за правни, оперативни и технически стандарти за електронното гласуване поставя определени стандарти и насоки за използване на различни видове електронни инструменти във връзка с произвеждане на избори или референдуми при съблюдаване на основните принципи на *демокрацията, правната сигурност, стабилността* и други принципи на съществуващите международни инструменти. Без да се отнеме компетентността на държавите сами да определят вътрешната си уредба, тази препоръка може да се приеме като отправна точка при евентуално уреждане на въпроса с електронното гласуване.

Министерството на външните работи приветства идеите за въвеждане на нови технологични решения при организация за изборния процес с убеждението, че електронното дистанционно гласуване е съвременен способ за упражняване правото на глас, който отговаря на нуждите и изискванията на съвременното информационно общество. Без подробности по същество относно предимствата на електронното гласуване, Министерството на външните работи се ползва от възможността да отбележи, че въвеждането на електронно гласуване ще създаде предпоставки за значително разширяване на гражданското участие в изборите и референдумите чрез привличане на избирателите, живеещи извън страната. Естествена последица от облекчения режим на гласуване ще бъде повишаване мотивацията на младите хора и българите зад граница да участват в изборите и ангажирането на гражданското общество в управлението на държавата.

На 25 октомври 2015 г. се проведе национален референдум с въпрос „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите“, който осигури възможност на българските граждани да изразят пряко позицията си относно въвеждането на електронно гласуване. В своето искане до Конституционния съд президентът на Република България

отбелязва този факт като посочва, че в рамките на правомощията си по чл. 86, ал. 1 от Конституцията при съобразяване с волята на суверена, Парламентът е приел Решение от 21.01.2016 г. (обн., ДВ, бр. 7 от 2016 г.) с цел съобразяване с резултатите от проведения национален референдум на 25 октомври 2015 г. Законодателният орган на Република България е подкрепил идеята за реални реформи в изборното законодателство чрез въвеждане на възможност да се гласува и дистанционно по електронен път при регламентирани нормативни гаранции за тайната на вота. Приемането на последващо решение на 12 май 2016 г. за произвеждане на референдум по въпрос, който вече е бил предмет на допитване, оформя конкуренция между еднакви по степен и вид актове на Народното събрание. По този начин се създава правна несигурност и противоречие с конституционно установените принципи. Не би следвало да се допуска българските граждани да бъдат въвличани в референдум по въпрос, по който вече са се произнесли, като се вземе предвид и разпоредбата на чл. 23, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

Предоставянето на законодателната власт на Народното събрание признава правото му да преценява целесъобразността от приемането, изменението, допълването или отмяната на един или друг закон с оглед усъвършенстване регулацията на определен кръг обществени отношения. В изпълнение на възложените с Основния закон функции и отчитайки волята на суверена, Парламентът е реализирал законодателни промени за постигане на правомерен резултат в интерес на обществото и осигуряване ефективността на изборния процес чрез въвеждане на електронно гласуване окончателно през 2019 г. Съчетаването на пряката и представителната демокрация намира пълноценна реализация в приетия § 145 от ПЗР на ЗИД на Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г.).

По гореизложените съображения, Министерството на външните работи, е на мнение, че въпрос № 4 от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (обн. ДВ, бр. 37 от 2016 г.) е недопустим и искането на президента за установяването на противоконституционността на акта на Парламента в тази част за основателно.

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?“*

Съгласно чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България, цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция.

Съгласно чл. 8 от КРБ, държавната власт се разделя на законодателна, изпълнителна и съдебна.

Принципът на разделение на властите установява и различен ред, по който се формират трите власти. Законодателната власт (Народното събрание) се формира в резултат на избори, които се произвеждат въз основа на всеобщо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване и които осигуряват свободно изразяване на волята на избирателите (чл. 3, ал. 1 от Изборния кодекс). Изпълнителната власт, в лицето на Министерския съвет на Република България, ръководи и осъществява вътрешната и външната политика на страната в съответствие с Конституцията и законите (чл. 105, ал. 1 от КРБ). Министерският съвет осигурява обществения ред и националната сигурност и осъществява общото ръководство на държавната администрация и на въоръжените сили. Министър-председателят ръководи и координира общата политика на правителството и носи отговорност за нея.

За разлика от народните представители (които са пряко избираеми от народа) и министрите (които се избират от Народното събрание по предложение на министър-председателя), директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи са държавни служители и като такива следва да бъдат политически неутрални (чл. 116 от КРБ). Политическият неутралитет на държавните служители в системата на Министерството на вътрешните работи се гарантира и с процедурите и механизмите, регламентирани в Закона за държавния служител и в Закона за Министерството на вътрешните работи, за тяхното назначаване, оценяване и кариерно израстване. Политическият неутралитет на държавните служители в системата на Министерството на вътрешните работи би бил немислим, ако тези служители биха били избираеми. В този смисъл, Министерството на външните работи изцяло споделя аргументите, посочени в Решение № 11 от 1998 г. на Конституционния съд по к.д. № 10/1998 г., а именно, че при изпълнение на своята служба държавните служители са длъжни да се ръководят единствено от закона и да бъдат политически неутрални, както и 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.

На следващо място следва да бъде посочено, че длъжностите директор на областна дирекция на Министерството на вътрешните работи и началник на районно управление в областна дирекция на Министерството на вътрешните работи са професионални длъжности и не са свързани с променящата се политическа конюнктура. Съображенията на конституционния законодател са, че тези позиции не са свързани с формулиране на конкретни политики, а с експертни качества и опит, необходими за решаване на конкретни задачи. Залегналият в Конституцията политически неутралитет подчертава професионалния характер на посочените длъжности, които следва да бъдат гарант за стабилност и последователност в държавната служба.

Друг аргумент, който споделя Министерството на външните работи е че, за да могат пълноценно да изпълняват основната си роля и

мисия, областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и техните директори следва да бъдат независими от гражданите, живеещи в териториалния обхват на съответната област. Тази независимост би била силно застрашена, в случай, че директорите се избираха с избори чрез мажоритарна избирателна система.

Изложените аргументи важат и по отношение на началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи. Началниците на районните управления в областните дирекции носят пряка отговорност за изпълнението на основните функции на Министерството на вътрешните работи на територията на районното управление и като такива назначаването и при тях следва да бъде основано на принципите на професионализъм и кариерно израстване. Необходимо е тези служители на Министерството на вътрешните работи да бъдат деполитизирани, а възможността да бъдат избирани би застрашила спазването на принципа на политически неутралитет и независимост.

По гореизложените съображения, Министерството на външните работи е на мнение, че въпрос № 6 от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (обн. ДВ, бр. 37 от 2016 г.) е недопустим и искането на президента за установяването на противоконституционността на акта на Парламента в тази част за основателно.

УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С оглед на изложените аргументи, считам, че искането на президента на Република България за установяване на противоконституционност на части от Решение за произвеждане на национален референдум (въпросите с номера 2, 4 и 6), прието от Народното събрание на 12 май 2016 г., обн. ДВ, бр. 37 от 2016 г. поради противоречие с чл. 1, ал. 1 (парламентарна форма на държавно управление), чл. 4, ал. 1 (принцип на правовата държава), чл. 8 (принцип за разпределение на властите), чл. 11, ал. 1 (принцип на политическия плурализъм), както и чл. 63, чл. 105, ал. 1 и ал. 2, чл. 116, ал. 1 и чл. 158, т. 3 от Конституцията на Република България е основателно и следва да бъде уважено.