

Инициативен комитет "Гласувай без граници"

Вх. № 212 PD 8/06
Дата 27-07-16

ДО
КОНСТИТУЦИОНЕН СЪД
Република България

Относно: Покана №155 КД от Конституционния съд на Република България

Уважаеми конституционни съдии,

Благодарим за възможността да представим нашето становище по отношение на предложеното от Народното събрание прегласуване на въпроса от предходния референдум на 25.10.2015 г, а именно: **"Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?"**

В отговор на писмо № 155 КД от 07.06.2016г. от Конституционния съд на Република България относно 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 и препис от определението на съда от 7 юни 2016 г. по к.д. №8/2016, представяме на Вашето внимание становището на Инициативния комитет "Гласувай без граници".

Инициативният комитет се учреди от 42 български граждани и експерти след събирането на 4 799 подписа. Активната кампания, която проведохме позиционира нашите експерти като основни участници в обществения дебат преди референдума и в работната група за приемане на необходимите законодателни и процедурни гаранции за въвеждане на електронното гласуване в България.

Участието на гражданите в управлението чрез референдуми и граждански инициативи е гаранция за демокрацията на страната. Същевременно обаче референдумът като инструмент за всенародно допитване и гражданско участие трябва да бъде внимателно консултиран и обмислен.

"Гласувай без граници" приветства разглеждането на делото по същество. По-долу представяме нашата позиция по въпроса от основен наш интерес - повторното провеждане на национален референдум по въпроса за гласуване от дистанция по електронен път на избори и референдуми.

1. **Конституцията** не третира изрично и не дава детайлно разписание по отношение на провеждането на референдуми в страната. Чл.10 дава основата на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване и за националните и местните референдуми, а чл. 41, ал. 2 препраща към специфичния закон, който урежда произвеждането на избори и

референдуми - Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС), обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009г.

2. **ЗПУГДВМС** и законодателят предвиждат следните хипотези относно приемане на резултата след провеждане на референдум, а именно разписаните в чл. 9, ал.6 и чл. 23. Чл. 9, ал. 6

Чл. 9 (6) Решението, прието с национален референдум, не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание. Народното събрание приема акт, когато това е необходимо за изпълнение на решението.

Чл. 23. (1) Предложението, предмет на референдума, е прието, ако в гласуването са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и ако с "да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели.

(2) Ако предложението, предмет на референдума, не е прието, национален референдум по същия въпрос може да бъде инициран не по-рано от две години от датата на произвеждането на референдума.

(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 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.

В описаните хипотези законодателят предвижда следните стъпки за приемане на решението гласувано на референдум:

- 1) Когато е преминат 'прагът за участие', а именно не по-малко от участвалите на последните парламентарни избори и от тях над 50% да са подкрепили въпроса, предмет на референдума, чл.23, ал.1.
- 2) Когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите на предходните избори за Народно събрание, но повече от 20% и с "да" са гласували над половината участвали в референдума, чл.23, ал.3.

Когато имаме казус по т.1) се задейства чл. 9, ал. 6 и не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание, а последното приема акт, който да приложи решението.

Когато влизаме в хипотеза по т.2) се задейства чл. 52, ал.1 от ЗПУГДВМС: Органите, до които е отправена подписката за национална гражданска инициатива, са длъжни да разгледат направените предложения и да обявят своето решение и мерките за неговото изпълнение в тримесечен срок от постъпването на предложението.

Настоящата ситуация попада именно Хипотеза 2). На 25 октомври 2015 г. се проведе национален референдум по въпроса: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“ В референдума, проведен съвместно с местните избори, гласуваха 2 731 633 български граждани от 6 885 893 имащи право на глас¹. Активността на проведения референдум по данни на ЦИК е 39,67%, по-ниска от предходните парламентарни избори - 48.66%². От тях 1 883 411 или 69.50% (или почти две

¹ ЦИК, Национален референдум, избирателна активност: <http://results.cik.bg/minr2015/tur1/aktivnost/index.html>

² ЦИК, Избирателна активност, избори за Народно събрание 2014: <http://results.cik.bg/pi2014/aktivnost/index.html>

трети) гласуват с ДА³. Народното събрание се съобрази с чл.23, ал.3 от ЗПУГДВМС и волята на българските граждани и с решение от 21.01.2016 със 136 гласа 'ЗА' подкрепи въвеждането на електронно гласуване. С обнародването на промените на Изборния кодекс § 145 от ПЗР на ЗИД на ИК (Обн., ДВ, бр. 39 от 26.05.2016 г.), Народното събрание прие правна уредба за поетапното въвеждане на възможността да се гласува дистанционно по електронен път. Съпътстващата уредба относно електронната идентификация също бе прието от Парламента, проправящ път за издаване на лични карти с вградена възможност за сигурна електронна идентификация. В случая Народното събрание е базирало своето решение именно на хипотеза 2) и е предприело законодателна инициатива за въвеждане на гласуването от дистанция по електронен път.

Дори да приемем хипотезата в чл. 23, ал.2, че предложението е неприето, тогава национален референдум по същия въпрос може да бъде инициран не по-рано от две години от датата на произвеждането на референдума.

Различните хипотези от законодателя в уредбата на ЗПУГДВМС не предвиждат прегласуване на един и същ въпрос в краткосрочен план, защото са разписани възможности за обществена дискусия и вземане под внимание на прието решение, дори и с по-ниска от предвидената като праг избирателна активност. Уредбата на ЗПУГДВМС ясно предвижда по какъв начин прякото участие на гражданите може да се превъплати в демократичен законодателен процес, който да отговори за заявената необходимост на обществото дори при неизпълнен праг на избирателна активност. В случая с референдума от 25.10.2015 г. Народното събрание действа по чл. 23, ал.3 и в резултат имаме налице действащо законодателство. Поради това не съществува валиден аргумент за повторно поставяне на национално допитване на идентичен въпрос, чиято проблематика вече е уредена с влязъл в сила закон.

3. Национален референдум, праг на избирателна активност и практики за провеждане на референдуми

Венецианската комисия за добри практики за провеждането на референдуми⁴ разписва препоръки относно последователността на формулиране на въпросите, зачитане на върховенството на правото и процедурната валидност на поставените въпроси, както и систематичност на зададените въпроси. Този въпрос беше част от гражданска инициатива, подкрепена от Президента на РБ насочена към дебат по изборната реформа в страната. Въпросната инициатива беше отправна точка за по-задълбочена дискусия за демократичните устои на обществото. От предложените въпроси Народното събрание допусна провеждане на референдум само по отношение на електронното гласуване.

Венецианската комисия на стр. 22-23 от Кодекса за добри практики препоръчва да не се предвижда кворум/праг за избирателна активност. При одобрение на поставения въпрос (особено при законово обвързващи решения) и приемане на съответната законова уредба, която въвежда и прилага съответното решение се поставя край на процедурата от референдума с цел предвидимост и зачитане на вота на избирателите.

³ ЦИК, Национален референдум: <http://results.cik.bg/minr2015/tur1/referendum/index.html>

⁴ Code of Good Practice on Referendums:

[http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e)

Разгледаните по-горе хипотези в ЗПУГДВМС предвиждат обвързваща сила на приетите решения при референдум, а в настоящата ситуация имаме и влязло в сила законодателство, което разписва пътна карта за прилагане на гласуването от дистанция по електронен път.

Що се отнася до определения праг за избирателна активност, обсъжданията в пленарна зала през 2009 показват, че това е било сред спорните въпроси в Народното събрание. Стенограмата⁵ показва противоречия сред народните представители относно обвързването на легитимността на резултата с определен праг на избирателната активност. Същевременно изследване⁶ на процедурите и практиките за провеждане на референдуми в Европа показва, че в повечето държави няма изискване за кворум за легитимност на резултата от референдума. Макар по същество това пряко да не се отнася към конституционността на поставения отново въпрос за предстоящ референдум, това има отношение към принципа на провеждане на референдуми в страната. България няма сериозна традиция за провеждане на демократични референдуми и т.нар. избирателен праг на легитимност на взетото решение поставя сериозни рискове пред провеждането на референдуми в страната. От историята на провеждане на избори и референдуми в страната става ясно, че постигането на прага от предходни парламентарни избори е възможно само при провеждане на референдум и парламентарни избори в едно (и то при силна информационна кампания).

Инструментът за пряка демокрация произтича от гарантираните в Конституцията принципи на осъществяване на държавната власт, разписани в чл. 1, ал. 2 и 3. Народният суверенитет изразен чрез волята на българските граждани и облечен в конкретна правна уредба е единственият източник на легитимност на държавната власт. Допускането на същия въпрос за гласуване на повторен референдум при липса на несъгласие с приетото след първия решение, и вече действаща законодателна уредба за прилагане на това решение противоречи на наличната правна уредба, практики и установени принципи за прякото участие на гражданите във властта.

С уважение,

Теодор Променев Симев

Учредител Представляващ Инициативен комитет "Гласувай без граници"

⁵ Стенограма от 501-во заседание, 29.05.2009: <http://www.parliament.bg/bg/plenaryst/ns/2/ID/586>

⁶ Основни изисквания за инициране и провеждане на референдуми:
<http://referendum2015.bg/wp-content/uploads/2015/10/Referendums-EU-v2.pdf>