



**ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА**

Централен офис: София 1000, ул. „Бачо Киро“ 57, e-mail: imp@europe.com

[www.modernpolitics.org](http://www.modernpolitics.org)

ДО

**ПРЕДСЕДАТЕЛЯ НА  
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД  
ПРОФ. БОРИС ВЕЛЧЕВ**

**Уважаеми г-н председателю,**

**По повод образуваното конституционно дело № 8/2016 г. 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., се обръщаме към Конституционния съд с молба Институтът за модерна политика да бъде конституиран като страна по това дело.**

Използвам случая, уважаеми проф. Велчев, да подчертая, че **Институтът за модерна политика** високо оценява волята на Конституционния съд системно да ангажира експертните усилия на граждански организации и заедно с това да изрази благодарност, че нашият институт е привличан неведнъж през последните години като страна по дела, които имат отношение към гражданските права, изборния процес, политическата система и парламентарните процедури.

С уважение:

**Борислав Цеков**  
**Председател на**  
**Управителния съвет**



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

София 1000, ул. „Бачо Киро“ 57 ; e-mail: imp@europe.com

www.modernpolitics.org

## СТАНОВИЩЕ

на Института за модерна политика по конституционно дело № 8/2016 г.

УВАЖАЕМИ Г-Н ПРЕДСЕДАТЕЛЮ НА КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД,  
УВАЖАЕМИ ГОСПОЖИ И ГОСПОДА КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

С определение, постановено на 7 юни 2016 г., Конституционният съд е отправил покана до **Института за модерна политика** да представи становище по конституционно дело № 8 от 2016 г. Предмет на делото е искане на президента на Републиката 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.).

Становището на Института за модерна политика е, че искането на **държавния глава е неоснователно в частта относно въпроси с номера 4 и 6,** и следва да бъде **подкрепено в частта относно въпрос номер 2** от процесното решение на Народното събрание.

За формиране на това становище взехме предвид **следните конституционноправни аргументи и съображения:**

**1. Относно въпрос номер 4: „Подкрепяте ли да може да се гласува дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“**

Искането за обявяване на процесното парламентарно решение в тази му част за противоконституционно е **неоснователно**. За да се претендира противоконституционност на акт на Народното събрание, следва да бъде обосновано противоречие с конкретни конституционни разпоредби и принципи. Съображения за противоречие със законови разпоредби и за целесъобразност в общия случай не могат да са годно основание за обявяване на противоконституционност на този акт. В тази посока е и трайната практика на Конституционния съд.

**Институтът за модерна политика** не може да сподели изтъкнатите от президента аргументи, че при наличието на вече произведен национален референдум по същия въпрос би било в нарушение на „принципите на пряката демокрация“ допускането на повторен референдум по него, защото „суверенът вече е се произнесъл няколко месеца преди това“, а „парламентът вече е приел нормативен акт, с който е изпълнил волята на българските граждани, гласували за въвеждане на дистанционно гласуване по електронен път“.

*Първо*, в сравнителен план възгледът на президента, че има нарушаване на „принципите на пряка демокрация“, когато се провеждат референдуми по едни и същи въпроси през относително кратък период от време, не може да бъде споделен, най-малкото поради наличието на примери от европейската практика в обратния смисъл. Едва ли, например, държави-членки на

Европейския съюз, като Ирландия, могат да бъдат упрекувани в нарушаване на принципите на пряката демокрация след като веднъж отхвърлиха с референдум през 2008 г. Лисабонският договор, а 16 месеца по-късно на повторен референдум го одобриха. Ако можеше да се говори за накърняване на пряката демокрация в този случай, би следвало да се очаква подобна позиция и от институциите на Европейския съюз и от Съвета на Европа, а такива оценки и позиции не бяха изразени.

*Второ*, националният референдум, произведен на 25 октомври 2015 г., **не успя** да постигне законово установените условия за формиране на задължително и правновалидно решение, което обвързва законодателната власт с волята, изразена от гражданите, които са гласували в референдума, а именно: в гласуването да 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 (чл. 23, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС). Поради правният ефект на националния референдум, оправдано законодателят е поставил изискване за по-широко гражданско участие и по-широка обществена подкрепа за решаването по задължителен начин на поставените на гласуване въпроси. В случая с референдума от 25 октомври 2015 г. тези изисквания не са удовлетворени – участието на гражданите обхваща значително по-малък сегмент от обществото в сравнение за гласувалите в последните парламентарни избори през 2014 г. По официалните данни на Централната избирателна комисия, общият брой на гласувалите в референдума от 2015 г. според отбелязванията в избирателните списъци е 2 708 716, а броят на действителните гласове - 2

587 593. Докато общият брой на гласувалите в изборите от 2014 г. според отбелязванията в избирателните списъци е 3 500 585, а броят на действителните гласове е 3 283 192.

Предвид тези факти, националният референдум през 2015 г. не произведе предвидения в чл. 9, ал. 6 ЗПУГДВМС правновалиден резултат – приетото решение да не подлежи на последващо одобрение от Народното събрание, а при необходимост парламентът да е задължен да приеме съответните актове за неговото изпълнение.

*Трето*, твърдението на президента, че разглежданият случай с повторно искане на референдум по същия въпрос попада в хипотезата на чл. 23, ал. 2 от ЗПУГДВМС е неправилно и неоснователно. Въведената законова забрана за произвеждане на повторен референдум в двугодишен срок от първия референдум, на който е бил поставен същия въпрос, се отнася единствено до валидно прието решение на референдум. Видно и от систематичното място, и от самата редакция на чл. 23, ал. 2 от разглеждания закон, тази забрана се отнася само до случаите, когато националният референдум е изпълнил изискването на чл. 23, ал. 1 да са участвали не по-малко от гласувалите в последните парламентарни избори и повече от половината от тях да са гласували „за“ този въпрос, което би съставлявало валидно решение на референдума, което има задължителен характер за законодателната власт. **Институтът за модерна политика** подчертава, че в двугодишният срок не може да бъде пререшаван само вече решен с референдум въпрос. В конкретния случай обаче, референдумът от 2015 г. не удовлетворява законовите изисквания за валидно задължително решаване на поставения въпрос. С други думи, с повторното искане за референдум по същия въпрос

не се прави пререшаване на вече прието решение, а се прави нов опит този въпрос да бъде решен по задължителен начин, тъй като предходният референдум не е успял да стори това. Консултативният характер, който съгласно чл. 23, ал. 3 придобива референдума в случай, че не постигне изискуемото участие на избиратели, но са участвали не по-малко от 20 на сто от избирателите, не се обхваща от забраната за поставяне на същия въпрос на референдум в двугодишен срок.

Обстоятелството, че Народното събрание, като изразител на народния суверенитет, самостоятелно (вземайки предвид консултативното мнение на участвалите в един неуспял да изпълни изискванията за задължителност на решението референдум) е преценило да въведе определена уредба по въпроса за дистанционното гласуване по електронен път, не препятства произвеждането на нов референдум по въпроса. Легитимната цел на подобен референдум би била този въпрос да бъде решен с „да“ или „не“, но по задължителен начин по смисъла на чл. 9, ал. 1 от ЗПУГДВМС; да бъде зададена от суверена задължителна за парламента посока на законодателното развитие по този въпрос. Още повече, че следва да се има предвид, че приетата понастоящем законодателна уредба на дистанционното гласуване по електронен път има експериментален характер и не обхваща цялостно гласуването в избори и референдуми.

Липсата на нарушение на законова норма с процесното решение на Народното събрание, прави напълно ирелевантни навежданите от президента аргументи, че с въпрос номер 4 от решението е налице нарушаване на принципа на правовата държава и правната сигурност.

**2. Относно въпрос номер 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.**

Искането за обявяване на процесното парламентарно решение за противоконституционно в тази му част е **неоснователно**.

Като предварителна бележка, следва да се подчертае трайното разбиране на **Института за модерна политика** по поставения въпрос, а именно - че поставянето на областните и районни нива на управление в МВР в зависимост от състезателен пряк избор от населението крие множество рискове. Сред тях са възможността, предвид спецификата на българската обществена среда, тези избори да се превърнат в състезание на финансовите ресурси и влияние на сенчестни групировки и специални интереси, които търсят влияние върху структурите на МВР. Друг риск е потенциалната партизация на ръководния полицейски апарат и поставянето му под партийна зависимост, доколкото изборния процес в нашите политически условия се доминира тотално от партиите и е арена на сблъсък на партийно-политически субекти и интереси, а не на имагинерни „независими“ и напълно отдалечени от партиите кандидати и избиратели.

Независимо от тази оценка по съществуващото на предлагания за референдум въпрос, която изразяваме в рамките на свободната обществена дискусия, **Институтът за модерна политика** подчертава, че този въпрос е напълно годен от гледище на действащата конституционна уредба да бъде предмет на национален референдум. Навежданите от президента аргументи,

че прекият избор на посочените ръководители в системата на МВР нарушава балансът на разделените власти и позоваването на Решение № 3 от 2003 г. на Конституционния съд относно формата на държавно управление не следва да бъдат приети. Конституцията не указва процедури за назначение на ръководители и служители на по-ниските нива на системата на изпълнителната власт, в т.ч. на МВР. Дали те ще се назначават с конкурс или без конкурс, с пряк избор от населението или с избор от определена колегия, е въпрос, който е изцяло в законодателната компетентност на Народното събрание, което е свободно да го решава по целесъобразност и според доминиращите политически концепции и програми, получили парламентарно представителство. Конституцията в чл. 116 е определила основните принципи, на които се основава статута на държавните служители, но въпрос за законодателна преценка е как тези принципи да бъдат конкретизирани и приложени. Назначаването на ръководни и експертни служители на областни и общински нива в което и да е министерство, в т.ч. в МВР, не засяга нито пряко, нито косвено конституционно установения баланс на властите, не променя правомощията на висшите конституционни органи или пък тяхната структура. Не е противоконституционен самият въпрос дали да бъдат избирани пряко съответните ръководители в МВР, но при евентуалното му положително решаване чрез референдум, би следвало законодателят много внимателно да прецени процедурата за номинация и избор, така че да не бъде допуснато нарушение на чл. 116 от Конституцията относно статута на държавните служители. Възможен подход би бил номинация за подобна длъжност да се прави по строго професионални критерии от МВР, а прекият вот на гражданите да има само потвърдителен



характер – одобрява или не одобрява съответния кандидат. Така би се избегнал състезателния характер и неизбежната партизация на процеса по номиниране на кандидати, както и възможностите за пряка намеса на сенчести групировки и специални интереси в процеса на кадрова селекция в МВР.

### **3. Относно въпрос номер 2: „Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?“**

Искането за обявяване на противоконституционност на процесното решение в тази му част **е основателно**.

В българския конституционен модел е въплътена идеята за засилен стабилитет на фундаментите на конституционната система – основните права и свободи на гражданите, парламентарния характер на Републиката, установения баланс на властите. Това намира израз в принципа на неотменимост на правата и свободите (чл. 57 от Конституцията) и в обособяването на правомощията за промяна на този принцип, както и на останалите фундаменти на установения конституционен ред, в изключително правомощие на учредителната власт. По този начин се гарантира съхраняването на конституционната демокрация дори и във време на политически турбуленции; тези конституционни фундаменти се правят относително неподвластни на временни, конюнктурни парламентарни и обществени мнозинства, които се опитват да наложат свои възгледи в условията на сериозно обществено разделение; предпазват от залитания на „политическото махало“ в краен популизъм или политически екстремизъм, които могат да удовлетворяват моментни обществени настроения,

включително закрепвайки ги конституционно ниво, но увреждат в дългосрочен план общото благо и устоите на нацията.

Именно VII-то Велико народно събрание, като еманация на учредителната власт и народния суверенитет, чрез приетата от него Конституция от юли 1991 г. ограничава ревизионната власт на учредените от него власти. Предвиден е специален ред за конституционна ревизия, която засяга гореизброените фундаменти на конституционния ред (чл. 158 от Конституцията), а именно – излъчване на Велико народно събрание, което има изключителната компетентност да извърши подобни промени с разширен състав на политическото представителство, с цел да се даде по-пълно представителство на разнородните политически и обществени интереси и настроения.

Съотношението между учредителна власт и пряка демокрация по очертания в чл. 158 от Конституцията кръг от въпроси е решено от конституционния законодател, излъчен от народа, в полза на учредителната власт. Тъкмо поради това не е предвиден т.нар. „конституционен референдум“ по въпросите, които са от компетентността на Великото народно събрание.

В чл. 84, т. 5 от Конституцията е предвидено правомощието на обикновеното Народно събрание да взема решение за произвеждане на национален референдум. Бидейки учредена власт, която не е компетентна да се произнася по въпроси отредени за учредителната власт, за които тя, като върховен израз на народния суверенитет, е предвидила особен конституционен ред, обикновеното Народно събрание, не може да прибегва към референдум за заобикаляне на волята на учредителната власт.

Правомощието по чл. 84, т. 5 може да бъде упражнявано конституционносъобразно само, ако предметът на референдума не излиза от компетентността на обикновеното Народно събрание. Противното би означавало да се даде възможност, например, чрез референдуми да се отменят или ограничават основни права и свободи на гражданите. В случая се предлага намаляване на установения в чл. 63 от Конституцията брой на народните представители. С други думи, иска се ревизия на установената от учредителната власт норма на представителност на гражданските интереси в законодателната власт, която е установена като гаранция за възможно по-широка представителност на парламентарното управление и стъпва на българската конституционна традиция, която през годините спазва, с някои незначителни вариации, сходно съотношение между общия брой на населението и политическото му представителство. Подобна промяна засяга не просто структурата на Народното събрание, а оттам и формата на държавно управление, съгласно Решение на КС № 3 от 2003 г., а рефлектира и върху политическия плурализъм и парламентарната форма на управление като основни начала на конституционния ред.

Това е така, защото намаляването на броя на депутатите всъщност намалява политическото представителство на народа, ограничава възможността на различните идеи, гледни точки и политически убеждения да намерят своето легитимно място в законодателната власт.

Заедно с това, най-съществения риск за интересите на гражданите при намаляването на броя на депутатите се изразява в следното. В условията на олигархична обществена структура, каквито белези носи българското общество през последните години, ограничаването на представителния

характер на управлението означава концентрация на повече власт и контрол върху властовите ресурси в ръцете на олигархията. Неслучайно в повечето общества от олигархичен тип, в които под 1 процент от населението владее преобладаващата част от собствеността и финансовите ресурси, са установени еднолични президентски режими с декоративни и слабо представителни парламентарни институции – типичен пример в това отношение са много от латиноамериканските държави. Аксиоматично е, че при подобни олигархични общества колкото по-малко представително е едно управление, толкова по-лесно то се превръща в еманация не на народа, а на самата олигархия и нейните интереси.

**Институтът за модерна политика** подчертава, че намаляването на броя на депутатите ще разкъса още повече и без това незадоволителната връзка между избирателите и избраници, които ще бъдат избирани в окрупнени избирателни райони.

Реалните недъзи на действащите партии и депутати, които предизвикват не от днес справедливо обществено недоволство и които и ние, като неправителствена организация системно подлагаме на критика, не могат да бъдат преодоляни чрез ограничаване на политическото представителство. Образно казано, това че някой свири фалшиво не означава, че трябва да бъде забранена музиката!

Напротив, проблемите биха се задълбочили, включително заради разтварянето на още по-широка бездна между избирателите и техните двойно намалени по численост избраници и от концентрацията на допълнителни възможности за олигархично влияние и контрол върху властта. Преодоляването на съществуващите недъзи следва да се търси чрез

укрепване на парламентарната демокрация, повече механизми за отчетност на партиите, активно ангажиране на гражданите са опазване на честността на изборния процес и не на последно място чрез повишаване на политическата култура. В крайна сметка, през последните 26 години Народното събрание е излъчвано чрез свободни и преки избори именно от всички нас, българските граждани, при това с избирателна активност, съответстваща на активността на повечето развити демокрации, а не са назначавани от чужди сили или под дулата на окупационни оръжия.

\* \* \*

**В заключение, като подчертва своята съпричастност към гражданското участие и уважението към онази част от избирателите, които са изразили воля за поставяне на разглежданите въпроси на национален референдум, Институтът за модерна политика предлага на Конституционния съд:**

- да отхвърли искането на президента на Републиката за обявяване на противоконституционност на въпроси номер 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.).
- да обяви за противоконституционен въпрос номер 2 от Решение за произвеждане на национален референдум, прието от Народното събрание на 12 май 2016 г. (Обн., ДВ, бр. 37 от 2016 г.).

**ЗА УС НА ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:**

**БОРИСЛАВ ЦЕКОВ**

**(Доктор по конституционно право)**