



Република България
Президент

Образовани н.с. №.13/15.
Адресиран с документи
среще Гевин Аислов.
31.07.15. 2.

Адресиран с
среще разпоредби
среще

до
Венцел
17-07-20

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД НА
РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

ИСКАНЕ

ОТ ПРЕЗИДЕНТА НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

**ЗА УСТАНОВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА РАЗПОРЕДБИ ОТ
ЗАКОНА ЗА ПОЛИТИЧЕСКИТЕ ПАРТИИ И ОТ ИЗБОРНИЯ КОДЕКС**

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

На основание чл. 150, ал. 1 във връзка с чл. 149, ал. 1, т. 2 от Конституцията на Република България сезирам Конституционния съд с искане да установите противоконституционност на:

1) чл. 21, чл. 23, ал. 1, т. 4, чл. 24, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“, чл. 29, ал. 2, т. 1 и 2 в частта „и т. 4“, както и на чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ от Закона за политическите партии и

2) чл. 162 относно думите „юридически лица и еднолични търговци“, чл. 168, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ и чл. 169, ал. 1 относно изразите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ от Изборния кодекс.

Считам, че посочените разпоредби са в противоречие с чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията на Република България. Предвид систематичната връзка между оспорените разпоредби, приети със Заключителните разпоредби на Закона за изменение на Закона за държавния бюджет на Република България за 2019 г. (Обн. ДВ, бр.60 от 30.07.2019 г.), те са обединени в настоящото искане. По този начин е съобразена практиката на Конституционния съд да се произнася по повече от един оспорен закон (Решение № 10/2003 г., Решение № 10/2011 г., Решение № 6/2013 г., Решение № 10/2016 г.).

1. Относно разпоредбите от Закона за политическите партии

Конституцията възлага на политическите партии една особено значима функция в обществен интерес - да съдействат за формирането и изразяването на политическата воля на гражданите (чл. 11, ал. 3). Тази политическа воля има за източник волята на народа - цялата власт в държавата произтича и принадлежи на народа (чл. 1, ал. 2). Но, за да е работоспособна, тази воля трябва да бъде организирана, разпокъсаните индивидуални идеи и мнения да бъдат канализирани, за да служат като база и съдържание на креативната „обща воля“ за изграждането и функционирането на демократичната държава. В това се състои предназначението на политическите партии, на които Конституцията е възложила градивни функции, присъщи само на тях (чл. 12, ал. 2). Неслучайно разпоредбите за политическите партии са систематично обвързани в чл. 11 от Конституцията с принципа на плурализма, на който се основава политическият живот в Република България. Конституционният съд е подчертавал нееднократно значението на политическия плурализъм, като го е нареждал сред основните принципи, върху които е изграден действащият конституционен модел на държавата - правата на личността, народният суверенитет, правовата държава, върховенството на правото, разделението на властите и независимостта на съдебната власт (Решение № 7 от 1996 г., Решение № 3 от 2003 г., Решение № 3 от 2004 г., Решение № 8 от 2005 г., Решение № 14 от 2013 г. и др.). Плурализмът изисква да има законова възможност много партии да посредничат в изразяването на идеите от целия спектър на обществото. Освен това, по силата на чл. 4, ал. 2 от Конституцията държавата трябва да създава условия за свободно развитие на гражданското общество, част от което несъмнено са политическите партии. Тази уредба на политическите партии на конституционно равнище задължава законодателя да регламентира тяхното финансиране, ръководейки се от политическия плурализъм като основно начало.

Съгласно чл. 21 от Закона за политическите партии (ЗПП) след последното му изменение финансирането на дейността на политическите партии чрез държавна субсидия е предвидено не като установено положение, а като правна възможност. Преди изменението на чл. 23, ал. 1 от ЗПП позволени дарения в полза на политическите партии бяха само такива от физически лица, и то - с определен максимален размер. След изменението позволени са и дарения от юридически лица и еднолични търговци. Както за тези дарения, така и за даренията от физически лица, няма определени максимални размери - общо или от един дарител за една календарна година. Единствените ограничения, които се предвиждат за финансиране на политическите партии от юридически лица и еднолични търговци, са в чл. 24, ал. 1, т. 2 от ЗПП. Съгласно тази разпоредба не могат да се получават средства от юридически лица и еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален

данъчен режим. Считам, че в тази си част уредбата на финансирането в ЗПП не претворява изискванията на Конституцията по следните съображения:

Редакцията на чл. 21 от ЗПП, че дейността на политическите партии „може да“ се финансира от държавна субсидия, не създава императив държавата да финансира политическите партии, а установява това като правна възможност. По този начин се допуска политическите партии да не получат никакво държавно финансиране, което да гарантира минимум от средства, необходими за тяхната дейност. По силата на чл. 26, ал. 1, изр. 2 от ЗПП с годишния закон за държавния бюджет може да се определи недостатъчна по размер или никаква държавна субсидия за политически партии, получили над 1% от действителните гласове, т.е. всички с принос в политическия процес. Смисълът от държавното финансиране на политическите партии е в това - да бъде оказвана подкрепа на партиите, така че да поддържат ефективни партийни структури, които работят в интерес на избирателите и да не попадат в зависимост от икономически интереси на големи корпоративни дарители. Държавната субсидия се предоставя, за да защитава политическия плурализъм, да подкрепя политически субекти, които са получили значителна избирателна подкрепа и да служи като бариера срещу корупцията. Приетата с чл. 21 от ЗПП уредба, която е в обратния смисъл, застрашава многообразието от политически партии, което накърнява принципа за политическия плурализъм и конституционно определената роля на партиите в реализирането на народния суверенитет.

Народният суверенитет, прокламиран в чл. 1, ал. 2 от Конституцията, е основополагащ принцип за държавното устройство на България като република с парламентарно управление. Съгласно него цялата държавна власт произтича от народа и се реализира непосредствено или чрез органите, предвидени в Конституцията. Това значение на народния суверенитет е потвърждавано неотклонно в практиката на Конституционния съд - Решение № 5 от 2001 г., Решение № 11 от 2009 г., Решение № 4 от 2010 г. и др. Проекция на народния суверенитет е неутралното и съразмерно финансиране на политическите партии, осигурявано чрез държавния бюджет. Именно поради това значението на държавното финансиране е отчетено в установените европейски практики. Според чл. 1 от Препоръка Rec (2003)4 на Комитета на министрите на държавите членки на Съвета на Европа относно общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании държавата трябва да осигури подкрепа за политическите партии, която следва да бъде в приемливи размери. Принципът за неутрално бюджетно финансиране е заложен и в чл. 17, пар. 4 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 1141/2014 на Европейския парламент и на Съвета от 22 октомври 2014 година относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации. Съгласно тази разпоредба средствата от общия

бюджет на Европейския съюз могат да съставляват до 85 на сто от разходите на една европейска партия.

Във връзка с принципа на народния суверенитет Конституцията в чл. 11, ал. 3 дефинира същността и предназначението на политическите партии като посредник при практическото осъществяване на народовластието. Те са основен и съществен компонент на съвременната представителна демокрация. Тази роля на партиите повелява те да не служат на други интереси, а на интересите на народа като суверен. Поради това политическите партии са сдружения с особена нестопанска цел - политическа цел (по арг. от чл. 12, ал. 2 от Конституцията). От това произтичат и ограниченията в тяхната дейност и във финансирането от лица, които осъществяват дейност със стопанска цел. Даренията от търговски дружества и еднолични търговци несъмнено са акумулирани от стопанска дейност. Сега чл. 23, ал. 1, т. 4 от ЗПП преодолява тези ограничения, наложени преди 10 години. Противно на функциите на политическите партии по чл. 11, ал. 3 от Конституцията да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите, т.е. да са извън стопанската сфера, се легализира финансирането от стопанска дейност, макар и неизвършвана от самите политически партии. Вместо да изпълняват конституционно отредената си роля да работят за управление на държавата според волята на народа, политическите партии ще работят за печалбата на определени търговци, част от която ще се връща под формата на дарения.

В чл. 11, ал. 3 от Конституцията изрично се посочва, че партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Оттам е и логично само физическо лице, припознало дадена партия като изразител на неговите политически виждания, да подпомага дейността ѝ било с членски внос, било с дарения и завещания. Това предполага формирани убеждения от физическо лице, каквито поначало не могат да имат юридическите лица, макар да са правни субекти. Волята, която формират търговските дружества и едноличните търговци, е насочена към тяхната дейност с цел печалба. Затова и тяхната воля да даряват партиите не може да се основава на убеждения, а ще е детерминирана от икономическите им интереси. Неслучайно чл. 11, ал. 3 от Конституцията изрично посочва само гражданите като субекти, чиято воля формират и изразяват политическите партии. В този смисъл предвиждането в чл. 23, ал. 1, т. 4 от ЗПП юридически лица и еднолични търговци въобще да правят дарения в полза на политически партии трудно може да намери опора в Конституцията.

Финансирането от юридически лица и еднолични търговци е още по-неприемливо, съпоставено с правната възможност по чл. 21 от ЗПП държавата да финансира дейността на политическите партии. За разлика от държавната субсидия обаче даренията няма да бъдат насочени пропорционално към всички партии, а само към тези, за които дарителите са преценили с оглед на техния интерес с цел печалба. Това създава опасен дисбаланс,

който ще се проектира върху интереса, защитаван от партиите. По този начин неминуемо ще се деформира политическото представителство и народният суверенитет ще се сведе до наивен лозунг. Очаквано е даренията от юридически лица и еднолични търговци да се насочат към политическите партии във властта, тъй като те участват във формирането и провеждането на държавната политика, както и в разпределението на публичните ресурси. Създава се опасност на практика да бъде преодоляна конституционната забрана на чл. 11, ал. 2 нито една политическа партия да не се утвърждава като държавна. Сливането на партия и държава ще доведе до подмяна на конституционния модел на държавното устройство и управление, без да е извършена промяна в Конституцията.

По силата на чл. 4, ал. 2 от Конституцията държавата трябва да създава условия за свободно развитие на гражданското общество, част от което несъмнено са политическите партии. Това изисква „законодателство и неговото прилагане, които да дават възможност за свободно изявена воля и участие в структурите на обществото“ (Решение № 8 от 2001 г. на Конституционния съд). В тази светлина чл. 23, ал. 1, т. 4 от ЗПП не гарантира изпълнението на чл. 4, ал. 2 от основния закон, тъй като не осигурява свобода, а зависимост в дейността на политическите партии. Правилата, с които законът въвежда концепцията на „широко отворени врати“ за дарения, няма да са в състояние да пресекат зависимостите между политическите партии и техните дарители. Предвидените в чл. 24, ал. 1, т. 2 от ЗПП ограничения дарителите - юридически лица и еднолични търговци, да нямат просрочени публични задължения и да не са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим, са крайно недостатъчни и лесно заобиколими. Няма пречка даренията да се правят от регистрирано в България юридическо лице, но средствата да са с произход от такъв дарител, който попада в ограниченията по чл. 24, ал. 1, т. 2 от ЗПП. Това е така, защото законът не поставя изискванията по отношение произхода на средствата, а визира единствено ограничения към субекта, който ги предоставя на политическата партия.

Многопластовите зависимости, които следват от даренията на юридически лица и еднолични търговци, изискват законодателят да приложи системен подход към тяхното преодоляване. Неслучайно добрите европейски практики, целящи недопускане обвързването на политическите партии с корпоративни интереси, предвиждат широк спектър от мерки, например Препоръка Rec (2003)⁴ на Комитета на министрите на държавите членки (Съвет на Европа) относно общите правила срещу корупцията при финансирането на политическите партии и предизборните кампании. Съгласно препоръката следва да съществуват мерки, насочени към ограничаване или забрана на даренията от юридически лица, които предоставят стоки или услуги за публичната администрация (чл. 5, б. „б“). Препоръчва се и забрана юридически лица, контролирани от държавата или на други обществени органи, да извършват дарения за политически партии (чл. 5, б. „в“).

Цялостната уредба в чл. 21, 23, ал. 1, т. 4, чл. 24, ал. 1, т. 2 и правно-технически свързаните с тях чл. 29, ал. 2, т. 1 и 2 и чл. 34, ал. 4 от ЗПП не създава гаранции нито за държавно финансиране, нито за пресичане на зависимостите между юридически лица и еднолични търговци и финансираните от тях политически партии. По този начин се подменя интересът, в името на който политическите партии ще осъществяват дейността си. Накърнени са конституционните основи на българската политическа система, очертани в чл. 1, чл. 4 и чл. 11. Оспорените разпоредби в ЗПП нарушават тази конституционна концепция и застрашават демократичните устои на българската държава.

2. Относно разпоредбите от Изборния кодекс

Като инструментариум на демокрацията изборите са път за осъществяване на народния суверенитет (Решение № 3 от 2017 г. на Конституционния съд). Чрез изборите гражданите реализират участието си във властта. В изборния процес, който по своята същност е политически (Решение № 5 от 2013 г. на Конституционния съд), ролята на партиите е да бъдат коректен посредник между избирателите и носителите на властови правомощия (чл. 11, ал. 3 от Конституцията). За да има честни избори в условията на политически плурализъм, тези посредници трябва да съдействат за формирането и изразяването на политическата воля адекватно на реалните идеи и мнения в обществото.

Политическите партии са не само посредник, но и основен участник в изборите. Участието в избори е първо предназначение на партиите. Многократното му неизпълнение се санкционира. За да допринасят за провеждането на честни избори, политическите партии трябва да действат почтено, като формират политическата воля адекватно на действителните мнения и идеи у народа, без зависимости от икономически или друг характер. Гаранция за това са правилата за финансирането на партиите, които не бива да допускат отклоняване от реалната воля на народа и нейното опосредяване чрез политическите партии при провеждането на избори. Ограниченията във финансирането на партиите имат призната полезност и тя е да не се допуска превръщането на икономическата власт в политическа и партийна власт. И тъй като политическите партии са основен участник в изборния процес, правилата за тяхното финансиране са важен регулатор и гарант за честни избори, а чрез тях - за вярното формиране и изразяване на волята на народа - суверен.

Съгласно чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 от ИК юридически лица и еднолични търговци могат да финансират партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати за участие в избори. Така недостатъците на правната уредба в ЗПП, породени от финансирането на политическите партии от юридически лица и еднолични търговци, се пренасят и в изборния процес. Аргументите за несъответствие с Конституцията на разпоредбите за финансиране в ЗПП са напълно относими и към посочените разпоредби

от Изборния кодекс. Финансирането на партиите и намаляването на възможностите за корупция в изборния процес трябва да бъдат част от цялостна рамка за почтеност, каквито приетите в този вид промени не представляват. На обществото се дължат освен гаранции, че в изборите ще участват партии, формално отговарящи на изискванията на ЗПП, но и гаранции, че на едни политически субекти няма да бъде давана нечестна преднина във финансирането на предизборната кампания. С откриването на възможността юридически лица и еднолични търговци да финансират безвъзмездно партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати за участие в изборите, законодателят създава условия за несъразмерно толериране на политически субекти в предизборната кампания. То ще бъде производно на зависимостта между финансираните и финансиращите и на практика ще бъде налице преди избирателят да изрази свободно волята си. Същото не би допринесло, а само би затруднило конституционно изискуемото съревнование на идеи и интереси, в което политическите партии и техните кандидати участват по време на предизборна кампания. Ето защо считам, че с допълненията на чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3, чл. 168, ал. 1, т. 2 и чл. 169, ал. 1 от ИК законодателят нарушава разпоредбите на чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 11, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията.

Уважаеми госпожи и господа конституционни съдии,

По изложените съображения се обръщам към Вас с искане да установите несъответствието на:

1) чл. 21, чл. 23, ал. 1, т. 4, чл. 24, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“, чл. 29, ал. 2, т. 1 и 2 в частта „и т. 4“, както и на чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ от Закона за политическите партии с чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията на Република България;

2) чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 относно думите „юридически лица и еднолични търговци“, чл. 168, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ и чл. 169, ал. 1 относно изразите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ от Изборния кодекс с чл. 1, ал. 2 и 3 и чл. 11 ал. 1, 2 и 3 от Конституцията на Република България.

Предлагам да определите като заинтересувани институции Народното събрание, Министерския съвет, Сметната палата и омбудсмана.

РУМЕН РАДЕВ

ПРЕЗИДЕНТ НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ