



ИНСТИТУТ ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА

Офис: София, ул. „Бачо Киро“ № 57, ет. 1-2; e-mail: imp@europe.com
www.modernpolitics.org

ДО 42-ТО НАРОДНО СЪБРАНИЕ

СТАНОВИЩЕ

ОТНОСНО: Предложение от президента на Република България до 42-то Народно събрание за произвеждане на национален референдум.

Уважаеми госпожи и господа народни представители,

На 30 януари 2014 г. в Народното събрание е внесено Предложение от президента на Република България за произвеждане на национален референдум.

Водени от своята последователна позиция за насърчаване на прякото гражданско участие в управлението и дългогодишното ни застъпничество за подобряване на законодателната уредба относно допитванията до народа, изразяваме положителна оценка за факта, че държавният глава за първи път в новата ни история осъществява правомощието да предложи насрочване на национален референдум по въпроси, които според него имат подчертано обществено значение.

В същото време, представяме на Вашето внимание, а чрез Вас и на народните представители, следното **ВЪЗРАЖЕНИЕ** от конституционноправно естество по формулирания в предложението на президента въпрос „Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и националните референдуми?“. Заедно с това, предлагаме и някои бележки за необходимостта от прецизиране на другите два въпроса, включени в предложението на президента. По-конкретно:

I. Относно предложението въвеждането на задължително гласуване да бъде предмет на национален референдум.

Бихме желали да привлечем вниманието Ви не върху дискусията "за" или "против" самото задължително гласуване, а върху **въпроса може ли въвеждането на задължително гласуване да се постави на национален референдум.**

Институтът за модерна политика подчертава, че поставянето на такъв въпрос на национален референдум е недопустимо от конституционно гледище, защото засяга принципа на неотменимост на основните права, уреден изрично в чл. 57, ал. 1 от Конституцията. Това е така, защото за да се въведе задължително гласуване трябва да бъде ограничено или трансформирано в задължение едно основно право - активното избирателно право по чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Това може да стане обаче само ако едновременно се внесат изменения и в конституционната разпоредба на чл. 57, която урежда принципа на неотменимост на основните права. Нормата на чл. 57 обаче може да бъде променяна единствено от Велико народно събрание (чл. 158, т. 4). Както е добре известно, съгласно чл. 9, ал. 2, т. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и в местното самоуправление, не може да се произвежда национален референдум по въпроси от компетентността на Великото народно събрание.

По-подробно аргументите в подкрепа на това становище са следните:

1. Активното избирателно право - правото на гражданите да избират държавни и местни органи и да участват в национални референдуми - е основно право, уредено в чл. 42, ал. 1 на Конституцията. В систематиката на Основния закон това право е включено в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“. Това произтича от безспорното в доктрината на съвременното конституционно право дефиниране на избирателното право като основно право на гражданите, което е част от политическите права, съставляващи правата от трето поколение („активни права“ по Йелинек)¹. Тази класификация се използва и в практиката на Конституционния съд на Република България². Основните права са източник на индивидуалните субективни права в публичноправната сфера. От основното право, уредено в чл. 42, ал. 1 от Конституцията произтича субективното право на гражданина да избира органите на власт и да участва в референдуми. Той може да търси закрила на това свое субективно право по съдебен път, но не е длъжен да го упражни. Публичната власт в изпълнение на своето задължение, установено с основните начала на Конституцията (чл. 1), осигурява и гарантира изборите като демократичен механизъм и включително е регламентирала специална защита на тези специфични субективни права - редица нарушения на избирателното право са обявени за съставомерни и наказуеми по Наказателния кодекс.

2. Въвеждането на задължително гласуване засяга самата същност на активното избирателно право като основно право на гражданите. Независимо от вида и формата на въвеждане на задължително гласуване, включително чрез въвеждане на определени административни санкции за неупражняване на активното избирателно право, то би означавало трансформиране на това основно право в гражданско задължение или най-малкото такава промяна в неговото съдържание, която ограничава характера му на индивидуално право за сметка на придаване на публична функция, която всеки гражданин

¹ Виж повече за класификацията на основните права на гражданите у: Друмева, Емилия. Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. Издателство „Сиела“, 2008, с. 753-777.

² Виж например Решение № 4 от 2006 г., ДВ, бр. 36 от 2006 г.

осъществява като израз на народния суверенитет, за да се гарантира функционирането на демократичната система.

3. Конституцията обаче предвижда висока степен на защита на основните права – изрично забранява тяхната отмяна или ограничаване, освен в изчерпателно уредените в самата Конституция случаи. Принципът на неотменимост на основните права и свободи е гаранцията, която въвежда модерния конституционализъм срещу "ваймарския синдром" – онзи текст от Ваймарската конституция на Германия, който е позволявал суспендиране на гражданските права в извънредни ситуации и така е отварил вратите за човеконенавистния нацистки режим.

4. Конкретно, в чл. 57 от Конституцията са въведени две забрани:

а) Абсолютна забрана за дерогирането на изчерпателно изброени основни права – правото на живот (чл. 28), забраната за мъчения, изтезания, нечовешко третиране и насилствена асимилация или за принудително подлагане на медицински и научни опити (чл. 29), презумпцията за невинност (чл. 31, ал. 1, 2 и 3), неприкосновеността на личността (чл. 32, ал. 1), свободата на съвестта и на вероизповеданията (чл. 37).

б) Относителна забрана за дерогиране или ограничаване на всички останали основни права и свободи, в т.ч. на активното избиращо право. Съгласно чл. 57, ал. 3 от Конституцията тяхното упражняване може да бъде ограничавано, но не и напълно отменено. Ограниченията може да имат само временен характер и да бъдат налагани със закон единствено при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение.

5. Няма съмнение, че принципът на неотменимост на основните права обхваща и активното избиращо право по чл. 42, ал. 1 от Конституцията. Това произтича както от характера на избиращото право като основно право на гражданите (виж т. 1 от това становище), така и от систематичното място, в което е уредено – в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“, част от която е и самият принцип на неотменимост на основните права. Нещо повече, анализът на действащата конституционна уредба сочи, че неотменимостта е иманентен признак на самото понятие за основни права³.

6. След като е въведена подобна конституционна забрана, може ли едно основно право да бъде ограничено или трансформирано в задължение извън хипотезите, посочени в чл. 57, ал. 3 от Конституцията – при война, военно или друго извънредно положение, временно и със закон? Може ли, например, свободата на печата (чл. 40), свободата на изразяване (чл. 39), неприкосновеността на жилището (чл. 33) или което и да е от останалите основни права в Глава втора от Конституцията да бъдат ограничени или отменени чрез изменение в закон или в самата Конституция без да има война, военно или друго извънредно положение, както повелява чл. 57, ал. 3? Категорично не! Принципът на неотменимост на основните права не може да бъде заобиколен дори и с национален референдум, последица от който да бъде съответна конституционна или законова промяна. Обратното би означавало, че всички основни права могат да бъдат отменени чрез референдум, което би обезмислило принципа на неотменимост на правата. Неслучайно конституционният законодател е засилил

³ Друмева, Емилия. Конституционно право. Трето допълнено и преработено издание. Издателство „Сиела“, 2008, с. 779.

допълнително гаранциите за неотменимост на основните права, като е предвидил, че чл. 57 може да се променя само от Велико народно събрание. Правата на гражданите не могат да бъдат поставяни в зависимост от политическата конюнктура или от волята на едно или друго временно политическо или обществено мнозинство.

7. Анализът на принципа на неотменимост на основните права по чл. 57 от Конституцията показва недвусмислено, че по пътя на референдумите и поправките в Конституцията предвидените в глава втора основни права на гражданите могат да бъдат единствено разширявани, но не и ограничавани или дерогирани. Пример в това отношение е разширяването на обхвата на активното избирателно право с правото за участие в изборите за членове на Европейския парламент, което беше осъществено с конституционна промяна през 2005 г., създаваща нова алинея 3 на чл. 42. Всяка идея обаче за стесняване на обхвата, ограничаване или трансформиране на едно основно право в задължение изисква промяна в чл. 57 от основния закон, която е в компетентността на Велико народно събрание.

8. В публичното пространство бяха лансирани някои опити да се прави аналогия между избирателното право и въвеждането на задължително гласуване от една страна, и конституционното право на обществено или здравно осигуряване, което според авторите на подобни мнения било ограничено въпреки принципа за неотменимост на основните права чрез законовото задължение за плащане на социални и здравни осигуровки. Институтът за модерна политика подчертава категорично, че подобна теза не намира опора в действащата Конституция. Това е така, защото осигуровките – социални и здравни – както е добре известно в теорията са специфичен вид данък, а плащането на данъци и такси е изрично предвидено в Конституцията задължение на гражданите (чл. 60).

9. Предвид всички тези съображения, следва да се подчертае, че въвеждането на задължително гласуване, което неизменно е свързано с ограничаване на активното избирателно право, е невъзможно без едновременно с това да бъде променен и чл. 57 от Конституцията относно неотменимостта на основните права. Такава промяна обаче може да бъде осъществена единствено от Велико народно събрание, както изрично предписва чл. 158, т. 4 от Конституцията.

10. Това от своя страна означава, че въпросът за въвеждане на задължително гласуване, който изисква промяна както в чл. 42, ал. 1 (активното избирателно право), така и в чл. 57 (неотменимостта на основните права), не може да бъде поставян на национален референдум. Причина за това е действащият Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, който съдържа изрична забрана за произвеждане на национален референдум по въпроси от компетентността на Великото народно събрание (чл. 9, ал. 2, т. 1 от закона).

Предложение:

Институтът за модерна политика се обръща към народните представители с настояване да вземат предвид при обсъжданията на предложението на президента за национален референдум изложените в това становище конституционноправни аргументи и предлага при необходимост да бъде сезиран Конституционния съд на основание чл. 149, ал. 1, т. 1

от Конституцията да даде задължително тълкуване по въпроса: *може ли при действието на принципа на неотменимост на основните права по чл. 57 от Конституцията, чиято промяна е в компетентността на Великото народно събрание, на национален референдум да бъдат поставяни въпроси за ограничаването на основни права на гражданите, уредени в Глава втора „Основни права и задължения на гражданите“.*

Без предварително изясняване на този въпрос съществува реалната опасност резултатите от един евентуален референдум да бъдат оспорени, което на свой ред допълнително би ерозирало желанието и активността на гражданите за участие в преки допитвания.

II. Относно други два въпроса в предложението на президента – част от депутатите да бъдат избирани мажоритарно и да бъде ли въведено дистанционно гласуване по електронен път.

Що се отнася до другите два въпроса в предложението на **Институтът за модерна политика** смята, че те са **твърде общи и неясни като формулировки и дори евентуалното им положително решаване не би довело до конкретна законодателна, а оттам и обществено-политическа реформа.**

1. Целта на един национален референдум не е да се провокира обществена дискусия по дадена тема от общ характер (затова има други инструменти за пряко гражданско участие – например националната гражданска инициатива), а да се постави за решаване, което има задължителен характер за всички органи и институции, конкретен въпрос, който изисква конкретно законодателно или управленско решение.

2. Въпросът дали част от народните представители да бъдат избирани мажоритарно би имал смисъл отвъд общата дискусия и би довел до реална промяна, само ако иска да чуе волята на гражданите по конкретен вид избирателна система. Например – дали да има задължителна преференция без праг или всички да се избират мажоритарно, или само половината да се избират мажоритарно. Във вида, предложен от президента, дори да се постави на национален референдум и гражданите да се произнесат с необходимия кворум в положителна посока, този въпрос не води до конкретна промяна в избирателната система. Още повече, че вече имаме лошата законодателна и политическа практика с въвеждането на мажоритарен избор на част от депутатите – 32 депутати бяха избрани мажоритарно на изборите през 2009 г.

3. Въпросът за дистанционното електронно гласуване също е своеобразен „удар във въздуха“. Евентуалното му поставяне на референдум също не би довело до конкретна промяна. Същинският проблем пред въвеждането на подобна форма на гласоподаване е да се отговори на въпроса „как“ да се гарантират тайната на вота и свободната воля на избирателя, и да не се допуска контролиран вот. Тайната на вота при електронно гласуване не е въпрос само на сигурност, а на гарантиране, че държавата в лицето на изборната администрация или която и да е друга администрация, която оперира със системата за електронно гласуване, няма да знае кой гражданин как гласува, тоест няма да интервенира

в тайната на вота. В този смисъл са напълно неуместни примерите с високата степен на сигурност при банковите разплащания онлайн и при електронното правителство, които често се дават в подкрепа на идеята за електронно дистанционно гласоподаване. Това е така, защото и при банковите операции, и при електронното правителство, банката, съответно държавният орган знаят кой е гражданинът, който извършва съответната банкова операция или търси административна услуга.

4. Евентуалният отговор „да“ на предложения от президента прекалено общ въпрос за дистанционното електронно гласуване съвсем не означава, че това ангажира законодателната власт да промени закона и да въведе подобен тип гласуване без да са налице посочените по-горе технически гаранции за тайната на вота и свободната воля на избирателя. Прочее подобно решение все още не е намерено на този етап и в развитите демокрации.

Предложение:

С оглед тези аргументи и съображения, Институтът за модерна политика предлага на народните представители в случай, че предложението на президента за национален референдум бъде подкрепено по принцип, въпросите относно мажоритарния избор и дистанционното електронно гласуване да бъдат прецезирани и конкретизирани, така че да позволят реално волята на гражданите не само да бъде чута, но и да доведе до конкретни и желани от обществото законодателни и обществено-политически реформи в избирателната система.

19 февруари 2014 г.

**ЗА УПРАВИТЕЛНИЯ СЪВЕТ НА
ИНСТИТУТА ЗА МОДЕРНА ПОЛИТИКА:**

БОРИСЛАВ ЦЕКОВ