

ЧЕТИРИДЕСЕТ И ВТОРО НАРОДНО СЪБРАНИЕ
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ

ДОКЛАД

НАРОДНО СЪБРАНИЕ	
Вх.№	453-03-17
Дата	04 / 03 2014 г.

ОТНОСНО: предложение за произвеждане на национален референдум № 401-00-3, внесено от президента на Република България на 30 януари 2014 г.

На редовно заседание, проведено на 26 февруари 2014 година, Комисията по правни въпроси обсъди предложението за произвеждане на национален референдум, внесено от президента на Република България.

На заседанието присъстваха: от администрацията на Президента на Република България: Петя Тянкова – секретар по правни въпроси, Румяна Коларова – секретар по връзки с гражданското общество и Наталия Киселова – съветник по правни въпроси

Предложението за произвеждане на национален референдум и мотивите към него бяха представени от г-жа Румяна Коларова.

Предложението е внесено на основание чл. 10, ал.1, т.2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. То съдържа искане за произвеждане на национален референдум по следните въпроси:

1. Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и националните референдуми?
3. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

В дискусиата участие взеха народните представители Филип Попов, Екатерина Заякова, Цеца Цачева, Иван Иванов, Данаил Кирилов, Емил Радев и Четин Казак.

Председателят на Комисията по правни въпроси г-н Четин Казак представи пред народните представители процедурата, по която следва да се развие обсъждането на предложението в Народното събрание.

Безспорно е, че Народното събрание следва да се произнесе с решение, но доколкото предмет на обсъждането е предложението за произвеждане на референдум, внесено от президента на Република България, процедурата, приложима за неговото разглеждане е тази по Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, а не Правилника за организация и дейност на Народното събрание. Този извод произтича от характера на Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление като специален закон по

отношение на Правилника за организация и дейност на Народното събрание.

За разглеждането от Народното събрание на предложението за произвеждане на референдум в случаите, когато субект на инициативата е президентът, следва да се приложи по аналогия, процедурата описана в чл.13 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Според ал.5 на същата разпоредба, постоянната комисия на Народното събрание, на която предложението е разпределено като водеща – в случая Комисията по правни въпроси, трябва да го обсъди в срок не по-късно от 1 месец от датата на разпореждането на председателя на Народното събрание за разпределянето.

На основание чл.84, т. 5 от Конституцията на Република България, именно Народното събрание е органът, който следва да извърши своеобразна преценка за допустимост на въпросите, по които се предлага произвеждане на референдум. Това се налага от съдържащите се в закона ограничения – чл.9 - по кои въпроси, по силата на самия закон, не се допуска произвеждане на национален референдум, а правилността на тази преценка изисква да се направи и анализ на съдържанието на предложените въпроси. Резултатът от този анализ води до извода, че извън ограниченията по чл.9 са въпросите „Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно? и „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждането на изборите и референдумите?“.

Поставянето на въпроса **„Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и на националните референдуми“** обаче е юридически недопустимо да бъде поставен за обсъждането чрез референдум.

Произвеждането на национален референдум е форма на пряко участие на гражданите в държавната власт, т.е. проявление на принципа на народния суверенитет. Този основен конституционен принцип е иманентно свързан с формата на държавно управление (чл.1 от Конституцията на Република България). Затова въвеждането на задължително гласуване при национален референдум по същество е промяна в основен принцип, на който е изградена формата на държавно управление. А промените във формата на държавно управление, по силата на чл. 158, т.3 от същия нормативен акт, са изключителна компетентност на Велико народно събрание.

Избирателното право е субективно право на гражданите от вида на политическите права – право, чрез упражняването на което гражданите участват в конституирането на изборни държавни органи. То обединява: активното избирателно право (правото на едно лице да избира - чл. 42 от Конституцията на Република България) и пасивното избирателно право (правото на едно лице да бъде избирано – чл. 65 и чл.93, ал.2 от

Конституцията). Предложеният въпрос е съотносим само към един от аспектите на изборителното право – активното изборително право. Чл.42 от КРБ обаче е поставен систематично в глава втора „Основни права и задължения на гражданите“. В същата глава в чл.57, ал.1 е прогласена неотменимост на правата на гражданите (а според РКС № 3 от 2004 г. по к.д. № 3 от 2004 г. чл.57, ал.1 от КРБ забранява отнемането на права), която обхваща и активното изборително право. Вярно е, че алинея 3 от чл.57 позволява ограничаване на някои права на гражданите, вкл. и на активното изборително право, но това ограничаване може да се въведе със закон и то само при обявяване на война, на военно или друго извънредно положение. Същата разпоредба определя и временен характер на ограничаването – докато трае съответното обстоятелство, което го е предизвикало (в този смисъл и РКС № 15 от 2010 г. по к.д № 9 от 2010).

Въвеждането на задължително гласуване при произвеждане на избори по същество предлага трансформирането на едно право в задължение. Отмяната на правата на гражданите обаче е изключителна компетентност на Велико народно събрание, изрично определена в чл.158, т.4, предл. второ (за препращането към решаването на въпросите за изменение на чл.57, ал.1 и 3).

Именно компетентността на Великото народно събрание е юридическата пречка въпросът „Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и на националните референдуми“ да не може да бъде поставен за обсъждане чрез национален референдум. Тази невъзможност се определя 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.

Наред с това, следва да се има предвид, че трансформирането на едно право в задължение поражда и множество други юридически въпроси, които следва да бъдат отчетени.

На първо място дали такава промяна съответства на чл.25 от Международния пакт за граждански и политически права, в който се поставя изричен акцент върху „свободно изразяване на волята на изборителите“. Макар и само по отношение на изборите за членове на Европейския парламент, разпоредба в сходен смисъл се съдържа и в чл.39 от Хартата на основните права на ЕС.

На следващо място, от значение е и как една такава промяна ще се отрази на цялата система на основните права на гражданите. Всички конституционно уредени права са във взаимна връзка и обусловеност. Трансформацията при едно от правата, обективно ще наложи промени и при други права. Така напр. правото на мнение, прогласено в чл. 39, ал.1 от КРБ включва и правото да не се изразява мнение и ако активното

избирателно право се определи като задължение, това би довело до противоречие със съдържанието на правото на мнение в тази му част.

На следващо място, при създаването на задължение за осъществяване на определено поведение, следва да се отчитат и хипотезите, при които обективно не е възможно задължението да се изпълни. Естеството на поведението – да се гласува в точно определен ден, не допуска възможност да се уредят на ниво закон случаите, когато по обективни причини лицето не е в състояние да изпълни задължението си.

Създаването на едно задължение има смисъл, когато е обективно възможно да се осъществява ефективен контрол за неговото изпълнение, а за неизпълнението му е предвидена съответна санкция. Създаването на задължение да се гласува ще наложи създаване и на състав на правонарушение за неизпълнението му, което изисква и финансово и ресурсно осигуряване на целия процес по контрол и реализацията на юридическата отговорност.

В мотивите към предложението на президента за този въпрос се посочва, че по този начин ще се постигне ангажираност и на онези граждани, „които са се отчуждили от политическия живот”, което ще повиши легитимността на изборните резултати и стабилността на институциите. В същото време извън обсега на въпроса остават другите форми на пряка демокрация, в които гражданите изразяват волята си чрез гласуване – местен референдум и общо събрание на населението. Едва ли може да се приеме, че тези форми са с по-малка значимост от националния референдум само защото чрез тях се решават въпроси от регионално значение. Факт е, че в предложения въпрос тези форми не са обхванати, а подобна диференциация трудно може да бъде юридически аргументирана. Принципът на народния суверенитет, прогласен в чл.1, ал.2 от КРБ не съдържа деление във връзка с непосредственото осъществяване на властта от народа, а чл.2, ал.1 от КРБ определя формата на държавно устройство на Република България като единна държава с местно самоуправление. Още повече, че в предложението за въпрос „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?” такова ограничаване липсва, което показва съществена непоследователност в изразената воля на вносителя на предложението.

Макар и допустим за обсъждане чрез национален референдум, предложеният въпрос **„Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?”** по същество е неясен. Каква е волята на вносителя на предложението за този въпрос може само да се предполага, поради следните основания:

Вярно е, че Конституцията не съдържа уредба за вида на избирателната система, чрез която се избира Народно събрание. Това е и причината различните избирателни закони при нейното действие да предлагат различни варианти на избирателни системи. Изборното ни законодателство

винаги е следвало логиката при конструиране на колективни органи, какъвто е и Народното събрание, да се прилага пропорционалната избирателна система, а при избори за президент и вицепрезидент и за кметове – мажоритарна избирателна система. Изборното ни законодателство предвижда и, че в избори за Народно събрание могат да участват и независими кандидати, издигнати от инициативни комитети. По същество това е възможност за мажоритарно избиране на народни представители и е съществуваща и в момента алтернатива на пропорционалната избирателна система.

Това законодателно решение показва, че въпросът в предложената му редакция - „част от народните представители да се избират мажоритарно”, създава невярна представа, че такава възможност към днешна дата няма и тя следва да бъде създадена, ако резултатът от референдума е положителен. Предложената редакция създава и сериозни затруднения да се определи какво всъщност е имал предвид вносителят с тази формулировка. Най-вероятно идеята е да се подложи да референдум решението дали да се въведе смесената избирателна система за избори за Народно събрание. Възможно е обаче вносителят на предложението да е имал предвид намаляване на прага за избиране на независими кандидати.

За съжаление, категоричен отговор, не може да се открие и в мотивите към предложението. В тази част те се изчерпват с общо 9 изречения, част от които са с преобладаващо декларативен характер, а друга част съдържат общоизвестни теоретични тези за позитивните страни на смесената избирателна система. А и едва ли вносителят на предложението за референдум споделя идеята, че при пропорционалната избирателна система няма значение какви са личностните характеристики на предложените кандидати, като поставя акцент върху това само при мажоритарната избирателна система. Едва ли вносителят на предложението е имал и предвид, че при смесена избирателна система политическите партии няма да излъчват мажоритарни кандидати (точно обратната беше практиката при произвеждането на изборите за народни представители през 2009 г.), което би означавало да се ограничи участието в избори на политическите партии като основен политически субект.

Изложените аргументи показват деликатната ситуация, в която е поставено Народното събрание. Според чл. 10, ал.4, изр. второ от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление „въпросите се изписват на общоупотребим български език, кратко точно и ясно”. Ако въпросът остане в предложения вид, положителният отговор на него като резултат от референдума, няма да даде яснота на Народното събрание какво следва да направи то по-нататък, за да обективира в правна норма това желание на гражданите. При налична възможност за номиниране на независими кандидати от инициативни комитети при избори за Народно събрание, на практика измененията в изборното

законодателство биха могли да са насочени или към намаляване на прага за независимите кандидати или към въвеждане на смесена система за избори за Народно събрание. Чл. 13, ал.6 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление позволява на Народното събрание да редактира въпроса, но забранява да се променя неговия смисъл. А неясната воля, съдържаща се в този въпрос създава риск при предлагане на друга редакция от Народното събрание, да се направи възражение, че смисълът на въпроса е променен.

Същият контекст има и обстоятелството, че предложената формулировка не съдържа указание за колко народните представители се предлага мажоритарен избор. Тази неопределеност също създава затруднения. Народното събрание не би могло да редактира въпроса чрез определяне на броя на народните представители, за чиито избор да се прилага мажоритарната система, тъй като няма гаранции, че такава редакция няма да бъде определена като промяна на смисъла на въпроса. Ако обаче въпросът не бъде редактиран в посока на конкретизация и бъде предложен за гласуване чрез референдум в предложената формулировка, всяко последващо законодателно решение в изборното законодателство може да бъде атакувано с аргумента, че не съответства на волята, която гражданите са изразили.

Начинът на формулиране на въпроса **„Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждането на изборите и референдумите?“** по същество възпроизвежда изречение от Решение на КС № 4 от 2011 г., т. VIII – „електронното гласуване не е противоконституционно, бидейки вид дистанционно гласуване“. Същото това изречение обаче продължава с уточнението, че другият вид дистанционно гласуване е по пощата.

За да се избегне частта от мотивите на същото конституционно решение, с които се обосновава нарушаването на тайната на вота при използването на интернет като средство за гласуване по електронен път, в мотивите към предложението изрично се посочва, че „отговорност на народните представители ще е да намерят законодателни решения, които гарантират тайната на вота“ и че „конкретната реализация на електронното гласуване не е предмет на референдума“.

Начинът на формулиране на въпроса, съдържащ едновременно „дистанционно“ и „по електронен път“ всъщност изисква прилагане на средство, позволяващо да се гласува от място, различно от избирателната секция. Това при всички случаи изисква наличие на публична мрежа за пренос и съхраняване на данни по електронен път, дори и когато това средство е мобилно устройство. Според същото решение на КС именно публичността на мрежата създава „основателни опасения за самия пренос и съхраняване“, както и не дава гаранции за доброволността и автентичността на волеизявлението“. Така при евентуален положителен

отговор на този въпрос от референдума, Народното събрание ще трябва да търси друго средство, различно от интернет, което да позволява гласуване по електронен път, за да се осигури посочената в мотивите към предложението цел улесняване на 1,5 млн. българи в чужбина да гласуват от която и да е точка на света.

Съпоставянето на гласуването по електронен път чрез публична мрежа с използването на такава мрежа за други дейности, извършвани по електронен път е некоректно. То не отчита факта, че при извършването на другите дейности по електронен път е от съществено значение е както кой е авторът така и какво е съдържанието на направеното волеизявление. От гледна точка на упражняването на активно избирателно право или гласуване при референдум, предвид изискванията за упражняване на активно избирателно право при всички видове избори и условията за участие в референдуми е от значение кой е авторът на волеизявлението. В същото време, обаче от такова значение е и запазването на тайната на волеизявлението, тъй като то отразява как е гласувал съответния гражданин.

След проведеното обсъждане Комисията по правни въпроси с 6 гласа „за“, 8 „против“ и 1 глас „въздържал се“ предлага на Народното събрание следният проект на решение:

Проект !

РЕШЕНИЕ

по предложение за произвеждане на национален референдум

Народното събрание и на основание чл. 84, т.5 от Конституцията на Република България и чл.13, ал.7 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местно самоуправление

РЕШИ:

Отхвърля предложението за произвеждане на национален референдум внесено от президента на Република България по въпросите:

1. Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и на националните референдуми?
3. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждането на изборите и референдумите?

**ПРЕДСЕДАТЕЛ НА
КОМИСИЯ ПО ПРАВНИ ВЪПРОСИ:**

ЧЕТИН КАЗАК