ДО

КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД

НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

На Ваш изх. № 155 КД/07.06.2016 г.

С Т А Н О В И Щ Е

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО № 8/2016 Г.

от

СДРУЖЕНИЕ „ИНСТИТУТ ЗА РАЗВИТИЕ НА ПУБЛИЧНАТА СРЕДА",

представлявано от Светослав Николов Георгиев – изпълнителен директор

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Сдружение „Институт за развитие на публичната среда" е регистрирано в обществена полза. Предметът ни на дейност включва и дейности, свързани със защита на избирателните права на гражданите. Сдружението ни има богат опит в наблюдението на изборния процес в България и е член на Обществения съвет към Централната избирателна комисия.

Във връзка с Ваша покана да предложим писмено становище по к.д. № 8/2016 г., считаме за необходимо да изразим позицията си относно искането на Президента на Република България за 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 г./, и по-специално в частта му относно „Въпрос № 4: Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?"

Национален референдум с напълно идентичен въпрос вече е произведен на 25 октомври 2015 г. Избирателната активност на референдума е 39, 34 % /2 709 210/, като с отговор „Да" гласуват 69, 25 % от гражданите /1 883 411/, а с отговор „Не" са гласували 25, 99 % /704 182/.

Предложението, предмет на референдума не е прието, тъй като в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание. В гласуването обаче са участвали повече от 20 % от гражданите с избирателни права и с „Да" са гласували повече от половината от участвалите в референдума. Ето защо предложението, предмет на референдума е внесено в Народното събрание и е разгледано по реда на чл. 52 от Закона за

пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление /национална гражданска инициатива/.

На 21 януари 2016 г. Народното събрание приема решение /обн., ДВ, бр. 7 от 2016 г./, с което подкрепя възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждането на изборите и референдумите и при разписани законови гаранции за тайната на вота, гражданския контрол върху изборния процес и сигурността на информационните системи /т. 1 от Решението/. С т. 2 от Решението, народните представители определят срок, в който да бъдат обсъдени проекти, касаещи Изборния кодекс, предвиждащи въвеждането и на дистанционно гласуване по електронен път, както и да разгледат и анализират всички възможности и процедури за дистанционно електроннно гласуване в приложните системи на европейското законодателство.

От 26 май 2016 г. е в сила Законът за изменение и допълнение на Изборния кодекс /обн., ДВ, бр. 39 от 2016 г./. С § 145, ал. 33 от закона е въведена възможността на изборите за членове на Европейския парламент от Република България, избирателите да могат да гласуват дистанционно електронно, като резултатите от гласуването се вземат предвид при определяне на резултатите, в случай, че експерименталното дистанционно електронно гласуване е проведено успешно – при гарантиране тайната на вота, сигурността на системата и осигурен граждански контрол върху изборния процес, и не са установени съществени нарушения при провеждането му.

Видно от посочената разпоредба в Изборния кодекс е въведено дистанционното електронно гласуване. Повторното повдигане на този въпрос с Решение от 12 май 2016 г. на Народното събрание /обн.,ДВ, бр. 37 от 2016 г./ за провеждане на национален референдум не може да има целта, предвидена в закона, а именно – пряко решаване от гражданите на въпрос с национално значение от компетентността на Народното събрание, тъй като въпросът е вече решен. Очевидно приетото от Народното събрание решение има друга, различна от закона цел.

Считаме, че приетото от Народното събрание Решение от 12 май 2016 г., в частта по т. 4 е в противоречие с Конституцията на Република България.

Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция. Народът като суверен вече се е произнесъл по въпроса с дистанционното електронно гласуване, а Народното събрание като законодателен орган го е въвело в законодателството.

Решението за провеждане на нов референдум по същия въпрос само след няколко месеца и без конкретни мотиви, които да го налагат не утвърждава, а дискредитира конституционния принцип на „народния суверенитет". То съставлява проява на незачитане, както на идеята за пряката демокрация, чийто израз е волята на суверена, подкрепил на референдум дистанционното електронно гласуване, така и на представителната демокрация – волята на законодателя, намерила проявление в приемането на изрично решение в подкрепа на дистанционното електронно гласуване и в приемането на Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс.

Освен това провеждането на допитване по същия въпрос допълнително ще затрудни технически изборната администрация и гласоподавателите поради необходимостта от сложно съчетаване на изборите за президент и вицепрезидент на републиката с произвеждането на национален референдум по няколко въпроса. Следва да се отбележи, че досега в България не са провеждани едновременно избори, заедно с референдум по няколко въпроса. Следва да се има и предвид, че към настоящия момент Народното събрание не се е произнесло все още по предложението за произвеждане на национален референдум на инициативния комитет с председател г-н Веселин Марешки. В случай, че Народното събрание приеме решение за произвеждане и на този национален референдум техническите затруднения допълнително ще се увеличат.

Провеждането на референдум по същия въпрос ще доведе и до необосновано разходване на бюджетни средства и материални ресурси.

Съгласно Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление партиите, коалициите и инициативните комитети, които нямат право на държавна субсидия имат право на средства за медийни пакети в размер на 40 000 лева. Същият закон задължава общините да предоставят безвъзмездно на инициативния комитет и на застъпници на алтернативната позиция подходящи помещения за обсъждане и други прояви по въпроса или въпросите на референдума. Министерският съвет следва да организира издаването на информационен лист във връзка с референдума. За провеждане на информационно – разяснителна кампания за национален референдум се прилага Изборният кодекс. Това означава предоставянето на възможност на партиите, коалициите и инициативните комитети за безплатни клипове и обръщения по БНТ и БНР, както и безплатни диспути по обществените медии.

Провеждането на нов референдум със същия въпрос е в нарушение и на принципа на „правовата държава".

Според чл. 4, ал. 1 от Конституцията, Република България е правова държава. Тя се управлява според Конституцията и законите на страната. Съгласно чл. 58, ал. 1 от Конституцията гражданите са длъжни да спазват и изпълняват Конституцията и законите. Те са длъжни да зачитат правата и законните интереси на другите.

Принципът на правовата държава, съдържащ се в разпоредбата на чл. 4, ал. 1 от Конституцията, освен всичко друго означава и това, че основите на правовия ред, заложени в Конституцията, важат в еднаква степен и за органите на законодателната, изпълнителната и съдебната власт, както и за всички правни субекти. /Решение № 22 от 10 декември 1996 г. по конституционно дело № 24 от 1996 г./

Народните представители не са и не биха могли да са „над закона". Те действат въз основа на Конституцията и законите в съответствие със своята съвест и убеждения и полагат клетва със следното съдържание: „Заклевам се в името на Република България да спазвам Конституцията и законите на страната и във всичките си действия да се ръководя от интересите на народа. Заклех се." /чл. 67, ал. 2 и чл. 76, ал. 2 от Конституцията/.

Решението на Народното събрание в частта му по т. 4 е в противоречие с разпоредбата на чл. 23, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, съгласно който ако предложението, предмет на референдума не е прието, национален референдум по същия въпрос може да бъде иницииран не по-рано от 2 години от датата на произвеждането на референдума. В случая от датата на произвеждането на националния референдум /25 октомври 2015 г./ до 08.02.2016 г., когато е депозирано предложението от Инициативен комитет за произвеждане на национален референдум, не са изминали и 4 месеца.

Според константната практика на Конституционния съд нарушаването на закона е нарушение на принципа на „правовата държава" - „....решенията на Народното събрание трябва да бъдат съобразени с издадените от него закони. Тези закони могат да бъдат приети, изменени, допълнени или отменени само по реда, установен от Конституцията, а не и чрез решение на Народното събрание, противоречащо на приет от него закон. Нарушени са основни конституционни начала, присъщи на правовата държава, провъзгласени в разпоредбата на чл. 1, ал. 1 от Конституцията.....Тъй като изложените съображения са достатъчни, за да бъде обявено атакуваното решение на Народното събрание за противоконституционно, Конституционният съд не намира за необходимо да разглежда другите основания за противоконституционност, изтъкнати в искането на народните представители" /Решение № 17 от 6 ноември 1997 г. по конституционно дело № 10 от 1997 г./.

Решението на Народното събрание от 12 май 2016 г., в частта по т. 4 противоречи на принципа на правовата държава и защото нарушава изискването за правна сигурност. С него на 12 май 2016 г. се приема произвеждането на национален референдум по въпрос /за дистанционното електронно гласуване/, който вече е решен с приетия на 28 април 2016 г. Закон за изменение и допълнение на Изборния кодекс, приет и в изпълнение на Решението на законодателя от 21 януари 2016 г.

Принципът на правна сигурност, следствие от който е принципът на защита на оправданите правни очаквания, изисква, от една страна, правните норми да бъдат ясни и точни, а от друга страна, прилагането им да е предвидимо за лицата. Понятието за "правна сигурност" по определение включва съблюдаването на правото и изключва нарушаването му /Решение № 1 от 18 януари 1996 г. по конституционно дело № 29 от 1995 г./.

Конституционният съд многократно се е произнасял за същността на понятието за правова държава, като е приел, че в "материален смисъл" правовата държава е държава на справедливостта, а във "формален смисъл" тя е държава на правната сигурност, където съдържанието на правния ред е ясно и недвусмислено определено /Решение № 4 от 11 март 2014 г. по конституционно дело № 12 от 2013 г./. Правната сигурност и стабилност са характеристики на правовата държава, която изисква трайно и последователно като концепция законодателно регулиране на обществените отношения /Решение № 3 от 8 юли 2008 г. по конституционно дело № 3 от 2008 г./.

В предложението на Инициативния комитет за произвеждане на референдум с въпрос: "Подкрепяте ли да може да се гласува дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?" липсват каквито и да са мотиви относно необходимостта да бъде

поставян отново въпроса /за дистанционното електронно гласуване/ при положение, че Народното събрание е изразило волята си за въвеждането му още на 21 януари 2016 г. Напротив, проведеният на 25 октомври 2015 г. национален референдум за въвеждане на дистанционното електронно гласуване е използван в аргументацията: „неоспорим факт, говорещ достатъчно красноречиво, е че 75 % от гласувалите или 2 млн. българи са подкрепили електронния вот на вече проведения национален референдум".

Такива мотиви не са изложени и при обсъждането на предложения въпрос от члена на Инициативния комитет – г-н Тошко Хаджитодоров на съвместното заседание на Комисията по правни въпроси и Комисията по взаимодействие с неправителствените организации и жалбите на гражданите, проведено на 11 май 2016 г. Видно от стенограмата от съвместното заседание на двете комисии, г-н Хаджитодоров е аргументирал въпрос № 4 и със: „задължително, според нас, и според толкова хора, трябва да има електронно гласуване, т.е. човек да може да гласува и електронно дистанционно. Знаете, причините са очевидни. Не сме 19 век. Голяма част от българските граждани живеят вече в чужбина. Организацията на избори в чужбина е ужасна. Организацията на изборите и в България е ужасна...".

Видно от стенограмата от пленарното заседание на Народното събрание, проведено на 12 май 2016 г., членът на Инициативния комитет е посочил като мотив за повторното поставяне на въпроса /за дистанционното електронно гласуване/ обстоятелството, че „въпросът за електронното гласуване мина през референдум, чиито решения обаче не са валидни, тъй като не събра необходимия брой граждани, които да се явят. Според законът, който Вие сте приели, същият въпрос може да бъде зададен веднага на следващ референдум.". Подобна интерпретация на закона според нас е неправилна. Съгласно разпоредбата на чл. 23, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, ако предложението, предмет на референдума не е прието /случаят е точно такъв, защото в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание/, национален референдум по същия въпрос може да бъде инициран не по-рано от 2 години от датата на произвеждането на референдума.

От стенограмата от заседанието и от доклада на Комисията по правни въпроси, представен на народните представители е видно, че председателят на комисията г-н Данаил Кирилов е отбелязал, че „въпросът относно възможността да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите е бил вече предмет на обсъждане и е залегнал в нормите на Закона за изменение и допълнение на Изборния кодекс". Той прави процедурно предложение „въпрос № 4 да бъде подложен на отделно гласуване и да бъде отхвърлен, тъй като по същество този въпрос е гласуван и приет от Народното събрание". Предложението на председателя на Комисията по правни въпроси е прието. Въпрос 4 е отхвърлен, а останалите пет въпроса, предложени от инициативния комитет са подкрепени и включени в проекта на решение.

На дебатите в пленарна зала също са изказани съмнения относно противоконституционността на въпрос 4 от няколко народни представители от различни парламентарни групи. Председателят на парламентарната група на ГЕРБ г-н Цветан Цветанов изразява позицията на парламентарната група: „Ние ще подкрепим така внесената подписка с шестте въпроса и няма да участваме в дебата, защото смятаме, че през всичките тези периоди

на обсъждане в комисиите, всичко беше решено." В тази връзка председателят на Комисията по правни въпроси прави процедурно предложение „при гласуването да бъдат подложени в Проекта на решение на гласуване и шестте въпроса", вкл. въпрос № 4 като е мотивирал това свое предложение със заявената в зала позиция от председателя на най-голямата парламентарната група.

От изложените факти и обстоятелства по приемане на Решението от 12 май 2016 г. в частта му по т. 4 се налага изводът, че нито членът на инициативния комитет, нито народните представители са изложили аргументирани правни мотиви относно необходимостта да бъде поставян отново въпроса за дистанционното електронно гласуване.

Евентуален резултат от проведен нов референдум, с който се отхвърля въвеждането на дистанционно електронно гласуване ще наложи извършването на нови поредни промени в Изборния кодекс. Това би било в противоречие с вече установените оправдани правни очаквания, че българската държава ще гарантира провеждането на дистанционно електронно гласуване.

Уважаеми конституционни съдии,

Становището ни е, че въпрос № 4 от Решението на Народното събрание за произвеждане на национален референдум е противоконституционен поради противоречието му с чл. 4, ал. 1 от Конституцията на Република България и искането на Президента на Република България следва да бъде уважено.

С уважение:

СВЕТОСЛАВ ГЕОРГИЕВ

ИЗПЪЛНИТЕЛЕН ДИРЕКТОР