

„Национален референдум. Въпроси на национален референдум и гаранции за вземане на информирано решение от гражданите.“

Въпросът за националния референдум е от тази категория правни институти, които могат да бъдат разгледани в два диаметрално противоположни аспекта, описващи неговите две битиета, които съществуват паралелно и понякога се проявяват едновременно, превръщайки референдума както във стожер на демокрацията, така и в нейна заплаха. В следващото изложение ще се опитам да дам моето обяснение за тези две същности на националния референдум и за проблемите, които съпътстват всеки един референдум.

Безспорно е едно. Националният референдум е сред най-ярките изразители на идеята за пряката демокрация, т.е. на възможността народът като върховен суверен да има думата при определяне и формиране на държавната политика и да участва в управлението на държавата. Референдумът, наричат в чуждестранната литература още плебисцит или изборен въпрос, представлява вид директно гласуване, подобно на провежданите избори, където целият електорат, т.е. всички субекти на активно избирателно право биват заставени да приемат или отхвърлят дадено предложение, обикновено свързано с упражняването на законодателната власт, но също така референдум може да бъде проведен за приемане на нова конституция (т.е. пряко участие на гражданите в упражняването на учредителната власт), изменение на действаща конституция, така също и гласуване доверие на официално избрано лице, упражняващо определени властови правомощия. Накрая възможно е референдум да бъде проведен и само по отношение на конкретен въпрос, попадащ в компетенцията на изпълнителната власт или с други думи конкретна правителствена политика може да бъде поставена на референдум. По своя правен характер референдумите могат да бъдат два вида: задължителни и факултативни. Към първата категория се отнасят случаи, когато в законодателството на дадена държава е предвидено определени въпроси, основно такива касаещи изменение на конституцията, ратифициране на международни спогодби, както и импийчмънт задължително провеждане на референдум. Резултатите от този вид референдум са обикновено обвързващи, т.е. задължителни. Вторият вид референдуми са тези, чието провеждане не е задължително, а е по инициатива било на държавния глава, както например във Франция и Румъния, било по инициатива на парламента или правителството, както е в Испания и Гърция, така също и по инициатива на част от обществото като в този случай международният термин не е референдум, а се нарича инициатива, предложение или изборен въпрос. При тази категория референдуми обикновено резултатът не е задължителен за субектите на властта. По-скоро при този вид референдуми се търси висока степен на легитимност при вземане на даден вид решение. По своята същност референдумите могат да бъдат класифицирани въз основа на още два съдържателни критерия, а именно: референдум по външнополитически въпрос (в случая се касае за ратифициране на международен договор, за обявяване на независимост) и вътрешнополитически (конституционни; забранителни и за предоставяне определени права на кръг правни субекти).

Така описани макар и съвсем схематично основните видове национални референдуми поставят редица проблеми и въпроси, които можем да изнесем пред скоби, т.е. отнасящи се за всичките разновидности на националния референдум. Три са основните проблеми, които смятам да разгледам. Първият основен проблем е кои въпроси могат да бъдат поставяни на национален референдум като това съдържа в себе си имплицитно основният въпрос, а именно има ли въпроси, които не могат и не трябва да бъдат поставяни на национален референдум. Вторият проблем се явява информираността на гражданите за същината на въпроса, поставен на референдум, както и гаранциите, че гражданите

съзнават последиците, които ще настъпят при тяхното „ДА“ или „НЕ“. Третият проблем, който възниква е какви са гаранциите за правилността и демократичността на така взетото решение

По отношение на първият въпрос, а именно кои въпроси могат да бъдат поставени на национален референдум. Отговорът на този въпрос се крие в умението да се проведе разграничение между демокрацията и диктата на мнозинството. Ноторно е известно, че не всяко решение, взето демократично е легитимно и не всяко решение, което е легитимно е взето демократично. В потвърждение на това достатъчно е да се даде пример как при един авторитарен режим може да се вземе решение да се предоставят по-широки права на една категория граждани и това решение, макар взето по недемократичен начин да бъде социално оправдано и легитимно, а от друга страна как в една Швейцария по възможно най-демократичния начин бе взето решение, което не само, че не е легитимно и противоречи на международното право, но само по себе си потъпква на устоите на демокрацията. Поради тази причина, необходимо е ясно да бъде направено разграничение между начин за вземане на решение и характера на взетото решение. Поради тази причина самият факт на проведен референдум по даден въпрос не е гаранция за правост и демократичност. Освен противоположно, дадено решение, което е гласувано на референдум може да бъде и нецелесъобразно. Какво би станало ако на референдум бъде посочен въпрос от рода на: „Да има ли в България ДДС?“ или пък „Да бъдат ли обложени най-богатите с данък 75% от дохода?“, или пък „Да се намали ли възрастта за пенсиониране?“, а защо не и „Да се забрани ли на малцинствата да използват майчиния си език, когато се намират на публични места?“ или „Да се забрани ли на хора от малцинствата да участват във властта?“ и накрая как би звучал въпросът „Да се въведе ли повторно в България смъртното наказание?“. Все въпроси, които са чувствителни, и на които знаем какъв ще бъде отговорът, както обаче знаем и че той няма да бъде правилният, поне от гледна точка целесъобразността и устоите на демокрацията. За щастие в Република България са предвидени гаранции подобни въпроси да не могат да бъдат поставяни на референдум. Но има държави и то сред най-развитите, където такива въпроси могат да бъдат поставени на референдум и да има произнасяне по тях, което да доведе до серия флагрантни нарушения на правото – национално и международно.

Вторият основен въпрос е този за информираността на гражданите що се касае до въпроса, който ще бъде поставен на национален референдум. У нас законодателството възлага техническата подготовка на министерския съвет, предвидено е и провеждането на разяснителна кампания. Трудно би могло да споделено обаче, че е налице пълна гаранция за вземането на информирано решение от страна на гражданите. И тук вината не е само при организаторите на референдума, а се отразяват и нагласите на гражданите към правителството, към държавата като цяло, повлияни от редица фактори, икономически, социални и прочие. Много случаи са познати, когато гражданите и то на най-развитите държави използват референдума, за да изразят позиция по друг въпрос, нямаш нищо общо с този, по който се провежда референдум. Така например гражданите без да се интересуват от това какво е поставено на референдум, гласувайки „ДА“ или „НЕ“ всъщност изразяват своето неодобрение към правителството, президента и пр. Най-удачен пример за това са референдумите за „Конституцията на Европа“, проведени във Франция и Холандия. Французите блокираха приемането на най-демократично изготвеният акт в историята на Обединена Европа и тласнаха ЕС към институционална криза по съображения, нямаш нищо общо с Конституцията на Европа, а просто искаха да бламират тогавашния им президент. Не по-различно бе и в Ирландия, когато през 2008 година с 53% срещу 47% ирландците казаха не на Лисабонския договор, а след вече по-задълбочената разяснителна кампания през 2009г. на същия референдум резултатът беше вече над 67% срещу 33%. Това идва да подчертае първостепенното значение на подходящата разяснителна кампания, която трябва в крайна сметка по такъв начин да представи въпроса на обществото, че да не остане никакво съмнение относно това какви биха били

последниците при евентуално „да“ или „не“. Не на последно място необходимо политическият елемент на референдума да бъде сведен до минимум. Няма по-вредно за демокрацията ако референдума се превърне в арена на политически сблъсък между дадени политически сили и обществото бъде поляризирано в зависимост от политическата си принадлежност. Необходимо е много на висок глас да бъде изяснено, че политическата подкрепа, политическото доверие се дава, респ. отнема на съответните избори за парламент, президент. Не е мястото референдума, където да се дава политическа оценка на правителството, а още повече да се бламира. В много случаи на референдума се поставя въпрос, който е от компетентността на експерти и гражданите са лишени от обективната възможност да направят преценка дали предлаганото на референдума е правилно или не, и ако да какви са положителните и отрицателните страни на предлаганото. Тук стигаме и до най-голямото предизвикателство по отношение на информираността на гражданите, а именно дори да си представим, че разяснителната кампания е била достатъчно съдържателна, дали обикновения гражданин притежава достатъчно компетентност да се произнесе по дадения въпрос. И това е нормално. Не е ли същото ако един юрист бъде подложен на високоспециализирана болнична терапия и лекарите го заставят той да си определи дали да му бъде приложен метод на лекуване А или метод Б. А не би ли могло това да се разгледа и като невъзможност в случая на медицинския екип да вземе решение и като бягане от отговорност. Ако същия пример бъде пренесен на политическата сцена, не е ли същото? Нали гражданите избират пряко субектите на властта. Нали им делегират упражняването на държавната власт. Така че поставянето на даден въпрос от правителството на референдум би могло да се изтълкува освен като прием на демокрацията, също и като нежелание от страна на органите на властта за носене на политическа отговорност и за избягване от такава.

По отношение на последния дефиниран проблем – демократичността на взетото решение. Не случайно едни от най-видните конституционалисти на България, преподаватели в Софийския университет основателно въздигат тезата за диктат на мнозинството. До това би могло да се стигне на един национален референдум, проведен без необходимите гаранции за прозрачност и информираност на гражданите. Както бе споменато, демократичността при вземането на дадено решение не се явява никаква гаранция за неговата съвместимост с основните принципи на демокрацията и международното право. Поради тази причина възниква и необходимостта от предвиждане на контролен механизъм по отношение взетото на референдум решение.

В заключение следва да се обобщи следното: националният референдум освен изразител на прякото участие на гражданите във властта крие и редица предизвикателства, които следва да не биват подценявани, а да бъдат взети необходимите мерки. Най-напред необходимо е да се предвиди дали съответния въпрос е годен за поставяне на референдум, но дори и да е, то трябва още веднъж да се прецени има ли действителна нужда от произнасяне на гражданите по този въпрос или пък управляващите са длъжни сами да предприемат необходимите действия по силата на възложения им от гражданите мандат на управление. Ако обаче се прецени, че за по-голяма легитимност е редно да има произнасяне от самите граждани по даден въпрос или пък инициативата за референдум принадлежи на гражданите, то тогава по отношение на провеждащите национални референдум възникват серия от задължения като основното от тях е осигуряване максимални гаранции, че на гражданите е предоставена достатъчна и не на последно място разбираема информация за това какво ще се решава на референдума, както и какви ще бъдат последниците от взетото решение. Освен върху правителството върху всички политически партии и лидери тежи моралното задължение да не превръщат национален референдум в генерална репетиция за предстоящи избори, а да съдействат на гражданите за формиране на компетентно мнение по поставения въпрос и да работят в насока прозрачно провеждане и протичане на референдума.