

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

*Андреан Славчев**

I. Въведение

1.1. С Указ¹ от 31 октомври 2012 г. на президента на Република България Росен Плевнелиев, на основание чл. 98, т. 1 от Конституцията на Република България², Решение на 41-ото Народно събрание за произвеждане на национален референдум и чл. 14 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление³ (ЗПУГДВМС), 27 януари 2013 г. е определен за дата на провеждане на национален референдум с въпрос „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“⁴.

1.2. Липсата на традиции⁴ в провеждането на национален референдум създават трудности в създаването на нормативна уредба, което от своя страна се отразява и в практическото прилагане на действащото обективно право.

1.3. Тъй като основен обект на становището са годните обекти на национален референдум, по какъв начин следва да се формулира въпросът или въпросите, както и целта гражданите да бъдат информирани в най-голяма степен по поставения проблем, в изложението няма да се разглеждат другите проблеми на действащото обективно право. А именно относно инициаторите на референдум, задължителност на отправено искане до Народното събрание, броят на участващите в гласуването, за да се счете, че е прието предложението и др., колкото и важни да се те.

II. Въпроси на национален референдум

2.2. Какъв може да бъде предметът на националния референдум? ЗПУГДВМС определя по позитивен и негативен начин предметът годен да бъде решен чрез даването отговор „да” или „не”.

В позитивен аспект, годният обект на национален референдум следва да отговаря на два критерия.

2.3. На първо място чл. 9, ал. 1 ЗПУГДВМС предвижда, че на национален референдум могат да се подлагат само въпроси от национално значение. От национално значение означава, че проблемът не трябва да засяга населението на отделна община или съседни общини. Засегнати следва да бъдат нацията като цяло или населението на няколко части на държавата.

2.4. Вторият критерий, залегнал в чл. 9, ал. 1 ЗПУГДВМС, изисква въпросът да е от компетентността на Народното събрание. Ето защо, непосредствено участие на гражданите във държавната власт, чрез национален референдум не могат да се осъществяват правомощия на Министерския съвет, министър-председателя, министрите, президента, Конституционния съд, Висшия съдебен съвет, съдилища, прокуратура, разследващи органи, омбудсмана и различните администрации на

* Абсолютен в ЮФ на ПУ „Паисий Хилендарски”.

¹. Указ № 385 за определяне на 27 януари 2013 г. за дата на произвеждане на национален референдум с въпрос: „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“ (обн. ДВ бр. 87 от 9 ноември 2012 г.).

². Конституцията на Република България (обн. ДВ. бр.56 от 13 юли 1991 г., изм. ДВ. бр.85 от 26 септември 2003 г., изм. ДВ. бр.18 от 25 февруари 2005 г., изм. ДВ. бр.27 от 31 март 2006 г., изм. ДВ. бр.78 от 26 септември 2006г., посл. изм. ДВ. бр.12 от 6 февруари 2007 г.).

³. Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (обн. ДВ. бр.44 от 12 юни 2009г., изм. ДВ. бр.100 от 21 декември 2010 г., изм. ДВ. бр.9 от 28 януари 2011г., посл. изм. и доп. ДВ. бр.42 от 5 юни 2012г.).

⁴. Националният референдум за развитието на ядрената енергетика е първият след демократичните промени през 1989 г. Преди това, тази форма на пряка демокрация, е реализирана през 1922 г. (за наказване на виновниците, довели България до Първата и Втората национална катастрофа), през 1946 г. (относно промяна на формата на държавно управление от царство към република) и през 1971 г. - за нова конституция.

изпълнителната власт. Причината за това е, че би се нарушил конституционния модел на разделение на властите (чл. 8 от Конституцията).

2.5. Според чл. 62, ал. 1 от Конституцията, парламента осъществява законодателна власт и упражнява парламентарен контрол. Основният обект на националния референдум са въпроси, които могат да се решат по законодателен път. Народното събрание е компетентно да приема закони, решения, декларации и обръщения.

2.6. Негативният способ за ограничаване обхвата на националния референдум е чрез изрична забрана на въпросите, които не могат да бъдат годен обект на тази форма на пряка демокрация. Изброяването е направено в чл. 9, ал. 2 ЗПУГДВМС.

III. Формулиране на въпрос на национален референдум

3.1. След като съществува проблем, който е годен да е обект на национален референдум следва да се формулира въпрос, който да го разреши. Това следва да се извърши в такава степен, че да не оставя съмнение и неразбиране у гражданите за съдържанието му. Именно възможността проблемът да е от изключително голяма сложност, което пречи гражданите да разберат съдържанието му и да вземат разумно решение, се сочи като една най-големите слабости на пряката демокрация. Затова различни експерти в дадената област следва да положат усилия още на „входа” на процедурата, за да се спомогне гражданите да придобият, колкото и малко на този етап, информацията относно поставения въпрос.

3.2. Водещ публичен орган във фазата на формулиране на въпроса, който ще бъде поставен на гласуване е Народното събрание. То може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност. Съгласно законът, след като е внесено предложение за провеждане на национален референдум постоянните комисии го обсъждат и представят на председателя на Народното събрание становищата си по него. Още в тази фаза могат да бъдат поканени и изслушани различни експерти да дадат мнение относно формулировката на въпроса. След това водещата комисия представя проект за решение на Народното събрание. От съществено значение е, че Народното събрание може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и тяхната поредност (чл. 13, ал. 6 ЗПУГДВМС). Следващата стъпка е приемане на решение с формулирания или формулираните въпроси от Народното събрание.

IV. Гаранции за вземане на информирано решение от гражданите

4.1. ЗПУГДВМС предвижда провеждането на информационно-разяснителна кампания 30 дни преди датата на произвеждане на референдума и приключва 24 часа преди него. Кампанията може да се раздели на две части – информационна и разяснителна.

4.2. Информационната кампания включва обосновката на двете тези – „за” и „против” има поне две функции. Първата, е очевидна, тя е да се зададе мнение у гражданите за поставения въпрос и по какъв начин да гласуват. Втората е да ги мотивира да подадат своя глас, след като са достатъчно запознати с проблема.

4.3. Разяснителната има за задачи да запознае гражданите с техните правата и задълженията, кога, как, къде ще се проведе гласуването.

4.4. Информационната кампания следва да бъде подчинена на принципите за равен достъп до информацията по поставения за решаване въпрос и на еднаквите условия за представяне на различните становища (чл. 2, т. 3 и 4 ЗПУГДВМС).

4.5. Чрез принципа на равен достъп до информация се гарантира възможността за свободно формиране на воля у гражданите, а чрез това и качеството на волеизявлението.

4.6. Принципът на равно представяне на алтернативните позиции гарантира, както информираността на гражданите, така и състезателността в информационна кампания.

Благодарения на симбиозата на тези два принципа се осигурява от една страна пасивното право на информация, а от друга активното.

4.7. За да се реализират тези принципи следва да се осигури достатъчно средства на двете страни да представят техните аргументи. Това ще се осъществи с помощта на традиционните средства за масова комуникация – печатни, радио и телевизионни медии⁵. Като законът отправя по тези въпроси към Избирателния кодекс⁶. Законът предвижда, че общините предоставят безвъзмездно на инициативния комитет и на застъпници на алтернативната позиция подходящи помещения за провеждане на обсъждания и други прояви по въпроса или въпросите на референдума.

4.8. Съгласно чл. 15 ЗПУГДВМС Министерският съвет организира издаването на информационен лист. Съдържанието на информационния лист следва да включва по-подробна информация относно изясняване как е възникнал проблема, настоящата правна уредба, правната уредба и фактическото състояние и др. Информационният лист следва да бъде изготвен не само на хартиен носител, но и на електронен. Причина затова може да бъде фактът, че при последното преброяване на населението, проведено през 2011 г., по електронен път са преброени 3 100 023⁷. Ето защо това би било допълнителна възможност за информиране на гражданите. Също така, електронният информационен лист би улеснил достъпа до информация на българските граждани, които живеят в чужбина.

4.9. Създаването на специализирана страница в интернет, в която да се отразяват тезите както на застъпниците, така на противниците на гласуваното предложение би представлявало също средство за информиране на гражданите.

4.10. Цел на информационната кампания е да се акцентира на вниманието на гражданите поставения въпрос. Не трябва да се допусне изместване на фокуса върху други, странични проблеми, какъвто бе резултата от гласуването на референдума във Франция през 2005 г. относно проекта за Европейска конституция.

V. Извод

5.1. Въпросът поставен на гласуване на 27 януари 2013 г. не попада в компетентността на Народното събрание, както изисква ЗПУГДВМС (виж т. 2.4-6.). Той не е въпрос на законодателната власт, а на изпълнителната. Поради това референдума ще има консултативен характер и ще предизвика косвени, политически, а не юридически последици – приемане на краен акт, с който да се реши проблема.

5.2. Дали гаранциите предвидени в ЗПУГДВМС са достатъчни, за да се информират гражданите ще проличи най-ясно, като се сравнят данните дадени от самите гласоподаватели преди и след провеждане на информационната кампания⁸.

⁵. Ролята на посредник на медиите е от изключително важно значение. Влиянието на различна лобита върху медиите е голяма заплаха за информираността на гражданите. Ето защо е обезпокоително, че според Репортери без граници за 2011-2012 г. България се намира на 80 място от 179 държави по свобода на словото (виж на <http://en.rsf.org/>).

⁶. Избирателен кодекс (обн. ДВ. бр. 9 от 28 януари 2011 г., изм. ДВ. бр. 36 от 10 май 2011 г., изм. ДВ. бр. 45 от 14 юни 2011 г.).

⁷. Данните са на Националния статистически институт. Вж. на <http://www.nsi.bg/index.php>).

⁸. Според данните на Националното представително изследване на общественото мнение, извършено в периода от 01 до 07 ноември 2012 г., 38% от интервюираните определят информираността си по въпросите за ядрената енергетика като „средна“, 36% като „слаба“ и 19% като „никаква“, а едва 7% от участвалите пълнолетни граждани оценяват информираността си като висока и твърдят, че целенасочено търсят информация по темата. Същевременно 62,5% от хората, които биха участвали в референдума, твърдят, че ще отговорят положително на въпроса, а 37,5% ще гласуват отрицателно.

5.3. Националният референдум изправя гражданското общество пред изпитание да докаже съществуването си, публичните институции – изпълнението на законите, медиите – независимостта и професионализма си.

Каква е целта на националният референдум? Възможно най-много граждани да изразят информирана позиция по въпрос от национално, изключително за обществото значение. Всички действия на участващите в този процес трябва да са подчинени на тази цел.