

I. Същност и правна уредба на референдума

Нормативната уредба на националния референдум е дадена в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление. Поради новостта на правната уредба и съществените различия в сравнение с предходната, от една страна, и актуалността на предстоящото провеждане на такъв, от друга, възникват редица въпроси, свързани с необходимостта от съществуването му като форма на пряка демокрация, а също и със слабостите в законодателната му уредба.

Референдумът като форма на пряка демокрация наред с редицата предимства обладава и съществени недостатъци¹.

Референдумът може да има за резултат „сваляне“ на политическата отговорност от управляващите. Същевременно е невъзможно нейното прехвърляне върху изборителното тяло, поради което прекомерно честото провеждане на референдуми би довело до безотчетно държавно управление.

На следващо място, сложността на осъществяването на държавната власт не позволява на обикновения изборител, който не е подготвен да осъществява управленски функции, да отговори разумно с „да“ и „не“. Действително информационно-разяснителната кампания има за цел придобиването на известно познание по поставения въпрос и изграждането на позиция, но дали тя може да бъде проведена по начин, осигуряващ достъп до обективна и всеобхватна информация по зададения проблем, предстои да разберем.

II. Основни различия в законодателната уредба на референдума по Закона за допитване до народа и Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

В сравнение с чл.6 от Закона за допитване до народа в настоящият Закон е разширен кръгът на субектите, които разполагат с право да инициират провеждането на референдум чрез внасяне на предложение. Добавени са 1/5 от Общинските съвети в страната и инициативният комитет на граждани, като е намалено и необходимото мнозинство на народни представители – вече законоустановеният праг е 1/5, а не 1/4.

Другата съществена промяна засяга начина, по който се определя изискуемият от закона минимум участвали в гласуването изборители, за да е референдумът редовно проведен. В Закона за допитване до народа е възприет подход, при който се изисква в гласуването да са участвали повече от половината от гражданите с активно изборително право. В новия Закон за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление е въведен категорично нов подход, който обвързва броя на участващите в произвеждания референдум с броя на участвалите в последните избори за Народно събрание. Касае се не за терминологична, а за смислова законодателна промяна – необходимо е поставеният въпрос да се „докаже“ като по-важен от парламентарни избори, които традиционно ангажират най-висока изборителна активност сред населението.

Анализът на законодателната уредба води до извода, че законодателят се е стремил едновременно да разшири възможността за провеждане на референдум посредством

¹ По-подробно по този въпрос – Друмева, Е. Конституционно право, Трето допълнено и преработено издание, Сиела, 2008 г.;

предоставяне инициативата на по-голям брой активно легитимирани субекти, но и да балансира прекомерното му използване, като постави висок праг за неговата легитимност. Все пак възможността референдумът да бъде иницииран от граждани следва да се оцени като белег за демократичност на страната ни и за отчитане на народния суверенитет.

III. Нормативни гаранции за произвеждането на референдума и вземането на информирано решение от гражданите

Законът за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление все пак предоставя няколко вида гаранции, които очертават референдума като полезен инструмент за държавно управление в предвидените нормативни и регулаторни рамки.

На първо място, законодателната уредба предвижда, че референдуми ще бъдат провеждани по въпроси от изключителна важност за функционирането на държавния апарат. Този подход е явно демонстриран в „генералната“ клауза на чл.9,ал.1 от Закона, която формулира предмета на референдума по възможно най-широк начин, като в същото време изключва от неговия обхват няколко проблема. Изключенията обхващат най-вече правомощията на Народното събрание да формира състава на други държавни органи, както и правомощията на Парламента, които са израз на изпълнително-разпоредителна (административна) дейност.

По-нататък, Законът предоставя значителни гаранции, че взетото чрез референдум решение отразява волята на преобладаващата част от гражданите, които притежават изборително право. В тази насока релевантен е чл.10 от Закона, който предоставя правомощието да внесе предложение за провеждане на референдум на висшите държавни органи и на инициативен комитет на граждани с изборителни права, събрал над 200 000 подписа на активни изборители. Когато събраните подписи са над 500 000, Народното събрание задължително приема решение за произвеждането на референдум. Инициативният комитет разполага със срок от 3 месеца да набере законоустановения брой подписи на граждани, подкрепящи провеждането на референдума, и да внесе предложението в Народното събрание. В противен случай процедурата по внасяне на предложение се прекратява от председателя на Парламента. Посоченият кратък срок предопределя съществения характер на въпроса, предмет на предложението за референдум, доколкото е необходима сериозна мобилизация на гражданите с изборителни права за събирането на законоустановения брой подписи в императивния срок по чл.12,ал.8 от Закона.

Релевантен е и чл. 23,ал.1 от Закона, който посочва, че предложението, предмет на референдума, е прието, ако числеността на изборителното тяло се равнява или е по-голяма от тази на последните избори за Народно събрание. Въпреки очевидните мотиви за приемането на тази разпоредба, с основание може да бъде поставен въпросът дали тя не пречат успешно му провеждане. Поради спецификата на въпросите, за чието разрешаване се провежда референдум, е логично да се предположи, че сравнително по-малка част от населението ще се насочи към изборителните урни. А ефектът от провеждането на референдум, който още на ниво законодателство изглежда химера, е разходването на огромни парични средства, чието правилно управление би довело до редица необходими промени. Ето защо в условията на криза провеждането на скъпоструващ и със силно съмнителен успешен край референдум се очертава като „лукс“, който държавата ни е редно да си спести. Неуспешен опит да се преодолее тази слабост в законодателната уредба на референдума е и чл.23,ал.3, който предоставя на дискрецията на Народното събрание да вземе решение, когато в референдума са участвали не по-малко от 20% от

гражданите с избирателни права и половината от тях са подали положителен вот, т.е. гласували са с „да“. Разбира се, този етап е абсолютно излишен и представлява най-много прах в очите на обществото, че волята му е отчетена, доколкото резултатът от референдума с нищо не задължава Парламента да го възприеме. В крайна сметка ще бъде взето решение, което се подкрепя от мнозинството в Парламента, т.е. от управляващата партия. Проведеният референдум не може да се използва за „вменяване на задължение“ на управляващите да отчетат волята на народа. Редно е в този смисъл да се отбележи, че в по-голямата част от случаите именно чл.23,ал.3 ще е и реалната ситуация в деня на гласоподаването и при отчитане на резултатите от референдума. Затова е необходимо първо да бъде преосмислена ситуацията тип „Параграф 22“, пред която законодателната уредба на референдума ни поставя, и тогава да се впускате в дискусии по съществуването на спора.

В тази връзка би могло да се помисли дали не е редно в хипотезата на чл.23,ал.3 от Закона Народното събрание да взема решение с квалифицирано мнозинство, ако това решение не съвпада с резултата от произведения референдум. Така се създава опция да се използва комбинация на пряката и представителна демокрация за преодоляване на една парализираща ситуация.

Третият вид гаранции, които Законът въвежда, касаят вземането на информирано решение от участващите в референдума граждани. Този вид гаранции очертават целите и мащабите на информационно-разяснителната кампания по чл.16 от Закона, за която се прилагат съответно разпоредбите на Изборния кодекс. Според Закона правителството е длъжно да издаде информационен бюлетин, който съдържа формулировката на въпроса, кратка информация за мотивите на референдума въз основа на предложението за неговото произвеждане и данни за времето, мястото и реда за произвеждането му. Така информационната кампания „по същество“ ще се осъществява от застъпниците на тезите „за“ и „против“. От съответното препращане към разпоредбите на Изборния кодекс обаче не става ясно кой таван за финансиране по чл.155 от Изборния кодекс ще бъде приложен на референдума– 200 000 лв. за инициативен комитет, 2 млн. лв. за президентските избори, 4 млн. лв. за парламентарни избори.

В рамките на информационно-разяснителната кампания следва да се остранят всички налични двусмислия в поставения въпрос, като гражданите бъдат информирани и за последиците и правния ефект на провеждания референдум. Това е необходимо, за да могат гражданите да си изградят представа за дългосрочните последици на взетото решение и така да формират волята си по адекватен начин.

Като цяло, законодателната уредба на референдума не е в достатъчна степен детайлизирана, което неизбежно поражда редица теоретични и практически въпроси, касаещи провеждането му. Особено съществен е въпросът за тълкуването на резултатите от референдума. В законът е разписано единствено правилото, съобразно което при отрицателен вот нов референдум по същия въпрос не може да бъде провеждан за срок от 2 години. Когато обаче въпросът не е зададен коректно, т.е. точно и ясно, възникват съществени трудности при отчитането на реалната воля на гласоподавателя и нейното прилагане в управлението. В този смисъл в Закона не следва да фигурира правомощието на Народното събрание по чл.13,ал.6 да редактира съдържащия се в предложението въпрос, тъй като по този начин се подменя волята на гражданите, положили подписите си в подписката за произвеждане на референдум, с волята на управляващото парламентарно мнозинство.