

## НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ.

### *Въпроси на национален референдум и гаранции за вземане на информирано решение от гражданите.*

Въпросите свързани със същността, уредбата и организацията на национален референдум са твърде актуални днес, поради което и от изключителна важност. Ето защо към тях следва да се подходи с повишено внимание и задълбоченост.

Референдумът е най - силната форма на пряката демокрация. Чрез него държавната власт функционира непосредствено по волята на нейния първичен носител - народът или по друг начин казано - народът като единен организъм пряко и ефективно осъществява изначално принадлежащата му власт в държавата.

Ясно е обаче, че широкото и непрекъснато поставяне на проблематични въпроси за разрешаването им директно от народа, е невъзможно. Пряката демокрация е подходяща при по-малките общности. Честото гласуване дезинтересира гражданите, прави ги апатични към проблемите, които макар да са от общонационално значение, не ги засягат пряко. Ето защо към днешна дата съвременните форми на пряката демокрация, в това число и референдумът, се прилагат паралелно с представителната демокрация като неин коректив и необходим вътрешен регулатор. В Конституцията на Р. България ясно е изразено разбирането, че пряката и представителната демокрация принадлежат към едно цяло. В този смисъл е чл.1, ал.2 от КРБ: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази конституция”.

Сега действащият основен закон предвижда изрично референдума на национално и местно ниво, като по - подробна уредба е дадена в Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление.

Истината е, че тази правна уредба е несъвършена и безкрайно недостатъчна и една от основните причини за това е липсата на традиции на пряката демокрация в България. Всеки един закон бива създаден, за да откликне на конкретни обществени отношения, които вече са възникнали, но не са уредени. В страна като България, в която последния „демократичен” референдум е бил през 1971г., за приемането на нова конституция, няма традиции, няма натрупан опит в провеждането на национален референдум. В изграждането на нормативната система, уреждаща пряката демокрация, законодателят се е опирал на чуждестранни модели и презюмирани хипотези, но дори българският законодател да изгради и най-съвършения нормативен модел, то той ще бъде неприложим към едно общество, което все още не е направило своите собствени грешки и изводи от прякото прилагане на пряката демокрация.

С приемането на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление през 2009 г. се преодоляха голяма част от слабостите на дотогава действащия Закон за допитване до народа, но не всички. Все пак новата правна уредба е достойна за адмирации особено в частта, регулираща референдума. Новост в положителна насока е възможността, предоставена на гражданите непосредствено да инициират провеждането на референдум по даден основен въпрос.

На следващо място следва да бъде отбелязано, че за провеждането на един успешен референдум законът и по-конкретно чл. 16 от ЗПУГДВМС залага на информационно-разяснителната кампания и това според мен е правилният подход. Няма по-голям резервоар на сила за властта във всяко общество от самите хора. И ако те не са достатъчно запознати с дискуссионния въпрос, това не значи, че трябва да им бъде отнета властта, а да бъдат включени в нея чрез информация. Съзнателният избор е именно информираният избор. Народът трябва не просто да знае, а да осъзнава какви

ще бъдат реалните последици /и положителни, и отрицателни/ от неговия вот, независимо дали той ще е позитивен или негативен.

Законът обаче мълчи по какъв точно начин ще протече тази „информационно-разяснителна кампания” и как реално ще бъдат гарантирани еднакви възможности за представяне на различните становища по предмета на референдума. Дадени са само принципни положения, но не и категорични разрешения, което пробужда множество питання. Единствената законова гаранция на правото на всеки гражданин да получи информация за различните позиции е задължението на общините да 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. Оттам нататък законът слага точка на изричните разпоредби и препраща към Изборния кодекс. Считаю, че това препращане е правно неоправдано, т.к. този кодекс урежда съвсем различни обществени отношения и по този законодателят не може да преодолее допуснатите от самия него празнини.

Нормативно заложено към настоящия момент е Централната избирателна комисия да изпълнява функциите на Централна комисия за произвеждане на национален референдум. Именно ЦИК е органът на референдума, който е поставен в тежките условия да прилага непълните и недостатъчно ясни текстове, които се съдържат в ЗПУГДВМС, без да намира достатъчно опора и в разпоредбите на Изборния кодекс, който се прилага за неуредените въпроси. Налице е реалната опасност от възникването на правни абсурди, които от една страна ще отговарят на изискванията на справедливостта и морала, но от друга страна - ще нарушават едновременно два закона – ЗПУГДВМС и ИК. Пример за това е вече постановеното Решение на ЦИК № 5-НР/12.11.2012г. ОТНОСНО: регистрация на застъпници на алтернативната позиция в ЦИК за участие в националния референдум на 27 януари 2013 г., което е широко обществено дискутирано и подложено на множество критики.

От друга страна, организационно-технически с провеждането на референдума е натоварен Министерският съвет, който има и задължението да издаде информационен лист, в който да бъдат изложени мотивите за референдума. От закона обаче не става ясно, а само може да се предполага, че този лист ще разяснява и двете алтернативни позиции на предстоящ референдум.

За да бъде гарантирана информираността на гражданите при осъществяване на тази отговорна задача, Министерският съвет трябва да се дистанцира от политическите пристрастия и конюнктурните настроения, да бъде независим от своите убеждения, за да бъде безпристрастен и да може да даде достатъчна и ясна информация за всяка от двете алтернативи. Трябва да бъдат спазени и гарантирани принципите въведени с чл. 2 от ЗПУГДВМС. Според мен тази отговорна задача е непосилна за изпълнение от един политически зависим по дефиниция орган.

Ето защо считаю, че е налице необходимост *de lege ferenda* така изброените недостатъци в уредбата да бъдат отстранени.

За да бъде проведен един прозрачен референдум, цялостната организация, включително и информационно-разяснителната кампания, трябва да бъде възложена на единен независим временен орган, различен от досега съществуващите, който орган наистина да бъде дистанциран от политическите настроения. Именно по този начин ще бъде осигурена равнопоставеност при представяне на становищата на двете алтернативни позиции. Разбира се, трябва да бъде гарантирана независимостта на този временен орган, като според мен това е възможно единствено ако в неговият състав бъдат включени представители на различните политически партии, на официалните инициативни комитети и застъпници, защитаващи алтернативни позиции, както и представители на гражданското общество.

Независимо от това дали ще бъде учреден нов специален орган, отговарящ за референдума, или ЦИК в качеството си на неполитически орган ще продължи и в бъдеще да изпълнява функциите на Централна комисия за произвеждане на национален референдум, то трябва да бъдат нормативно заложили минимални стандарти, които законово да гарантират вземане на информирано решение на гражданите при прякото им участие в държавната власт. Тези стандарти трябва да бъдат единни и да дават възможност и на двете позиции да представят тезите си по въпроса – предмет на референдума.

Според мен предстоящите мерки за повишаване на правните гаранции за участие на гражданите във вземането на решения следва да се насочат не към приемането на нова законодателна уредба, а преди всичко към укрепването на съществуващата и към по-ефективното ѝ прилагане. Това може да бъде осъществено поетапно. На първо място да бъде приет Закон за допълнение и изменение на ЗПУГДВМС, с който бъдат преодолени пропуските и уточнени недостатъчно ясните норми<sup>1</sup>. А след като вече бъде усъвършенствана и изяснена законовата уредба, да бъде създадена и подробна подзаконова такава, като де леге фереда бъде приет от Министерски съвет Правилник за прилагане на ЗПУГДВМС, в който да бъдат заложили минимални стандарти, гарантиращи информираността на гражданите от всички социални слоеве<sup>2</sup>.

За постигане на баланс и представяне на всички становища по предмета на референдума гражданите също трябва да бъдат активни участници в този процес. За съжаление българският гражданин е твърде пасивен и не съзнава стойността на своето мнение и на своя глас, но силно се надявам, че положените усилия за организирането на един прозрачен референдум ще бъдат оценени и активността на народа ще бъде пробудена, както и вярата му в българската демокрация.

Ето защо на края искам да приключа изложението си с думите на Атанас Буров - едно от големите имена от златните години на България в първата половина на миналия век: „*Аз продължавам да имам дълбока вяра в демокрацията... И най-голямата моя вяра произхожда от едно – че тя е режим, който сам себе си лекува, че тя има*

---

<sup>1</sup> Законът за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление е необходимо да бъде допълнен и изменен в следния смисъл:

- Трябва да бъде променен прагът на избирателната активност, която определя валидността на проведения референдум. Неефективна е настоящата уредба, която изисква избирателната активност да бъде не по-малка от тази на предходните парламентарни избори. Такава база за съпоставка е неприемлива. Прагът на избирателна активност трябва да бъде изрично определен, а не определяем, като в закона бъде заложило, че за да е успешно проведен референдума трябва да са гласували над 50% от гражданите притежаващи активно избирателно право.
- Желателно е изрично в чл.7 от ЗПУГДВМС да бъде изписано кои точно Районни избирателни комисии ще отговарят за организацията на референдума на местно ниво, като най-правилно е това да бъдат тези РИК, които ще отговарят за бъдещите парламентарни избори, тъй като тези които са отговаряли за предходните вече ще бъдат разпуснати и няма да съществуват.
- Не на последно място трябва да бъде дадена подробна правна уредба, с която да се избегне препращането към Изборния кодекс.

<sup>2</sup> Примерни минимални стандарти, които да бъдат заложили в бъдещата правна уредба и гарантиращи вземане на информирано решение от гражданите при прякото им участие в държавната власт:

- **Електронен консултативен съвет**, поддържан от Централната комисия за произвеждане на национален референдум, чрез който гражданите да отправят своите питання относно двете алтернативни позиции и получават отговори на същите в кратки срокове и на разбираема за гражданите лексика.
- **Задължителни дебати, излъчвани в национален ефир в реално време**, като бъде дадена възможност на гражданите в пряка връзка да задават своите въпроси към застъпниците на различните становища.
- **Информационен бюлетин на хартиен носител**, чрез който ежеседмично да бъде разпространявана писмено резюмираната текуща информация от органа, отговарящ за организацията на референдума, със съдействието на институциите на публичната власт на местно ниво.

*всичката гъвкавост, всичката приспособимост, за да отговори... на нуждите на един народ.”*

***Величка Спасова Михайлова***