

ECONOMY, POLITICS, POLICY

РЕФЕРЕНДУМЪТ В БЪЛГАРИЯ – ЗАКОНОДАТЕЛНИ И ПРАКТИЧЕСКИ ИЗМЕРЕНИЯ

Веселина Жекова¹, Пловдивски университет „Паисий Хилендарски“

Резюме

Съвместното съществуване на формите на пряко и представително осъществяване на публичната власт е безспорен белег за демократичността на съвременните държави и общества. Различните форми на пряка демокрация предоставят възможност за осъществяване на реален граждански контрол, засилват увереността на хората в способността им сами да определят своето бъдеще и да допринасят за преодоляване на съществуващите зависимости, както и за възвръщане на доверието към институциите.

Ключови думи: демокрация, власт, институции, референдум, граждани, гражданско общество

THE REFERENDUM IN BULGARIA - LEGISLATIVE AND PRACTICAL DIMENSIONS

Veselina Zhekova², University of Plovdiv

Abstract

The coexistence of the forms of direct and representative exercise of public power is an indisputable sign of the democracy of the modern state and society. The various forms of direct democracy provide an opportunity for real civilian control, strengthen people's confidence in their ability to determine their own future and contribute to overcoming existing dependencies, as well as to restoring trust in institutions.

Keywords: Democracy, power, institutions, referendum, citizens, civil society

ВЪВЕДЕНИЕ

Колко трудно е днес да се почувстваме свободни в пълния смисъл на израза: „Свободни сами да решаваме съдбата си“? Нещо като да зададем въпроса: „Какво правя аз, за да упражня правото си на глас?“ Актуално ли е клишетото: „Глас народен - глас Божи!“ Свободата сами да определяме съдбата си е онова бленувано право, давало поводи за въстания, войни, братски вражди, Донкихотови мечти. За жалост народът ни има горчив опит с липсата на възможност сам да решава какво е добро за него. Първо византийско владичество, следва пет вековно

¹ Доц. д-р Веселина Жекова е преподавател в ПУ „Паисий Хилендарски“, Факултет по икономически и социални науки, катедра „Политически науки и национална сигурност“. Научните ѝ интереси са в областта на държавното управление, местната власт и неправителствения сектор.

² Veselina Zhekova is PhD, associate professor in University of Plovdiv, Faculty of Economics and Social Sciences. Her research interests focus on Governance, Nonprofit sector, Local Governance, Good Governance, Decentralization, International Development, Social Studies.

османско присъствие, после 45 години тоталитарен режим, сега неизвестно колко годишна доминация на определени партии.

А опитът е пред очите ни!

В демократичните плуралистични общества, независимо от формата на управление и на държавно устройство, независимо от техния исторически, географски и културен облик, функционира пряката демокрация. Нейното присъствие засилва демократичния политически процес и се използва за решаване на някои от най-важните въпроси на държавното управление. Безспорна е необходимостта, пряката демокрация да се впише в конституционната уредба на правовата държава, както и че трябва да се упражнява в съответствие с основополагащи ценности и принципи, като: народен суверините, правата на гражданите, господството на правото, разделението на властите, равенство пред закона и т. н. Съвместното съществуване на формите на пряко и представително осъществяване на публичната власт е безспорен белег за демократичността на съвременните държави и общество. Политиката работи за гражданите и при несъответствие между обществено желание и политическо намерение е необходимо да се търси консенсус, защото пренебрегването на пряката демокрация я превръща във самоволно управление, което бавно ще губи доверието на обществото.

Различните форми на пряка демокрация предоставят възможност за осъществяване на реален граждански контрол, засилват увереността на хората в способността им сами да определят своето бъдеще и да допринасят за преодоляване на съществуващите зависимости, както и за възвръщане на доверието към институциите.³

Формите на пряката демокрация са различни, като най-популярни и прилагани са референдумите и плебисцитите. Референдумът е демократичен акт, при който, чрез пряко гласуване населението на държавата, трябва да одобри или отхвърли дадено предложение.

Първите идеи за провеждане на референдум се прокарват в българския политически и обществен живот след Освобождението на България. В периода от 1878 г. до 1922 г., когато се провежда първия референдум в България са регистрирани 11 опита за провеждане на всенародни допитвания, които обаче поради различни причини не се реализират.

Драган Цанков прокарва идеята за гласуване, чрез референдум на формата на управление на държавата, но той не се осъществява, поради факта, че възникналия казус се решава с подписването на Берлинския договор и приемането на Търновската конституция⁴.

През 1908 г., постъпва искане за всенародно допитване дали България да остане васално княжество на Турция, но поради обявената няколко месеца по-късно независимост и този референдум не се провежда. В годините на Първата световна война (1914 – 1918 г.) се предлага решението дали страната да се включи във войната да се вземе от народа, но конфликта между Александър Стамболийски и Драган Цанков не позволява това да стане факт.

През 1922 г. се провежда първия референдум в новата история на България. Той е иницииран от правителството на Александър Стамболийски, което поема управлението на държавата след Втората национална катастрофа и е с наказателна насоченост. Формулировката на въпроса, който се поставя е трябва ли министрите, довели България до двете национални катастрофи (в периода на Междусъюзническата и Първа световна война) да бъдат съдени и впоследствие наказани. В този контекст на 14. 10. 1922 г. е приет специален Закон за допитване до народа за виновността на министрите от кабинетите на Иван Евстратиев Гешов (16 март 1911 г. - 1 юни 1913 г.), на д-р Стоян Данев (1 юни - 4 юли 1913 г.) и на Александър

³ <https://bg.monediplo.com/article344.html>

⁴ https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovni-site-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html

Малинов (21 юни - 18 октомври 1918 г.) за обявените и водени войни и за последвалите ги национални катастрофи през 1913 г. и 1918 г.⁵

Твърди се, че идеята на този референдум е била свързана с утвърждаване на едноличната власт на БЗНС. Управляващата партия прави всичко възможно, за да бъде резултатът от референдума „предрешен“. Оказаният натиск върху опозицията, широката пропаганда и факта, че бюлетината за „виновен“ е била в бял цвят, а за „невинен“ в черен показва, че резултатите от това допитване са били предизвестени - 74% от участниците в гласуването пускат бяла бюлетина, в резултат на което бившите министри са изпратени пред специален съд. Съдебен процес не се провежда, поради последвалия преврат през 1923 г., с който Александър Стамболийски е свален от власт.

Вторият национален референдум, проведен през 1946 г. до голяма степен също има предизвестен резултат. На 8 септември 1946 г. гражданите гласуват за премахване на монархията и установяване на република. Освен изготвянето и разпространението на пропагандни материали за пресата и брошури за масово разпространение, важно значение за крайния резултат оказва и факта, че в годините след Втората световна война голяма част от монархиите са изгубили доверието на народа и републиката се явява по-предпочитаната форма на управление. Според официални резултати в референдума участват 4 132 007 гласоподаватели (91,63%), като 92,72% от тях се обявяват за премахването на монархията и обявяването на страната за република⁶.

Резултатите от референдума са оспорвани от монархистите, с аргумент, че намиращата се на територията на България Червена армия е оказала влияние върху тях. На 15 септември 1946 г. е провъзгласена Народна република България.

Третият референдум в българската история се провежда на 16 май 1971 г., а поставения въпрос е бил дали т.нар. „Живкова“ конституция да бъде приета. Крайният резултат от народното допитване е бил пределно ясен, и той се отчита като доказателство за безрезервното доверие, което изпитват българите към управляващата партия. Официалният резултат е 99,6% подкрепят приемането на Конституцията⁷.

След 1989 г. в България започва преход към демократична политическа система и пазарна икономика. В текстовете на Конституцията от 1991 г. се регламентира прякото участие на гражданите във вземането на решения. Конституцията, предвижда изрично референдума на национално и на местно ниво, с подробна уредба в Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление (ЗПУГДВМС)⁸.

Според разпоредбите на чл. 84, т. 5, чл. 98, т. 1 от Конституцията датата за провеждане на национален референдум се определя от президента, след като Народното събрание вземе решение за това. Според чл.10 от Конституцията, националните и местните референдуми се провеждат въз основа на общо, равно и пряко избирателно право с тайно гласуване. Член 42, ал. 1 регламентира правото на участие в допитвания до народа, а текстовете в чл. 139, ал. 1, 2 дават възможност за участие на гражданите в местната власт и местното самоуправление.

Според чл. 1, ал. 2 от Конституцията на Република България народът е единственият източник на държавната власт: „Цялата държавна власт произтича от народа. Тя се осъществява от него непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция“. Едновременно с това трябва да се отбележи, че текстовете в чл. 1, ал. 3. предвиждат и важна гаранция за властта на народа: „Никоя част от народа, политическа партия или друга

⁵ https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovnitsite-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html

⁶ https://blitz.bg/obshtestvo/8-septemvri-1946-godina-referendum-za-monarkhiya-ili-republika_news625629.html

⁷ <https://offnews.bg/bulgaria/referendumite-prez-godinite-150834.html>

⁸ Обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009 г.

организация, държавна институция или отделна личност не може да си присвоява осъществяването на народния суверенитет”.

С приемането на Закона за прякото участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление от 2009 г. се поставя началото на съвременната практика на пряката демокрация в страната.

Този закон урежда условията, организацията и реда за пряко участие на гражданите на Република България при осъществяване на държавната и местната власт⁹. В чл. 3, ал. 1 са описани формите на пряко участие на гражданите:

1. референдум;
2. гражданска инициатива;
3. европейска гражданска инициатива по смисъла на чл. 2, т. 1 от Регламент (ЕС) № 211/2011;
4. общо събрание на населението.

Според чл. 3, ал. 2 референдум може да се провежда на национално и местно ниво.

Национален референдум се провежда за пряко решаване от гражданите на въпроси от национално значение, които са от компетентността на Народното събрание. Въпроси, които не са свързани с неговата компетентност и законови правомощия не могат да се решават от гражданите. Подобни теми и области могат да бъдат свързани с всяка дейност, за която е отговорно Великото народно събрание - за приемане на нова Конституция; за изменение територията на Република България и ратифициране на международни договори, предвиждащи такива изменения; за промени във формата на държавно устройство и на държавно управление; за изменение на някои конституционни разпоредби, свързани с непосредственото действие на Конституцията, както и за неотменимостта на основните права; за изменение и допълнение на Глава девета от Конституцията, по реда на която се извършват конституционни промени с квалифицирани мнозинства. Референдуми по въпроси, засягащи основни конституционни права на гражданите, както и конституционни принципи като: правовата държава, разделението на властите, политическия плурализъм, независимостта на съдебната власт не могат да бъдат провеждани. Също въпроси свързани с размера на данъците, таксите и трудовите и осигурителните плащания и вноски, с държавния бюджет, с правилата на вътрешната организация и дейност на Народното събрание. Не могат да се подлагат на референдум в тяхната цялост кодекси и закони, които уреждат изцяло материята в дадена област¹⁰.

В чл. 10, ал. 1 ЗПУГДВМС са уредени основните възможности за инициране на национален референдум:

- не по-малко от една пета от народните представители;
- Президента на Републиката;
- Министерския съвет;
- не по-малко от една пета от общинските съвети в страната;
- инициативен комитет на граждани с избирателни права, събрал не по-малко от 200 000 подписа на граждани с избирателни права.

Народното събрание приема решение за провеждане на национален референдум, когато това е поискано от инициативен комитет с подписка, съдържаща подписите на не по-малко от 400 000 български граждани с избирателни права. Ако подписите са между 200 000 и 400 000, тогава Народното събрание не е длъжно да проведе референдум. В този случай имаме формулиране на право на инициатива за референдум, като парламентът има правомощието да вземе окончателното решение за неговото провеждане (чл. 84, т. 5 от Конституцията).

⁹ Член 1, ал. 1 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

¹⁰ Чл. 9, ал. 2 от Закона за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление

Това е класически пример на народната инициатива, при който парламентът е длъжен да вземе решение за провеждането на референдума, като инициативата на гражданите по - скоро ще служи като сигнал на НС, което не формално следва да проведе референдум, макар и законово да не е задължен.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ЗА ПРОИЗВЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ ОТ ОБЩИНСКИТЕ СЪВЕТИ

Инициира се по решение на общинските съвети, като се обосновава необходимостта от произвеждане на национален референдум и се формулира поставеният за гласуване въпрос или въпроси. Инициативният комитет се състои от 5 до 15 членове, избрани от съответните общински съвети. Негова основна задача е да организира и координира подписката, като:

1. изпрати преписи от решението на инициращите общински съвети до другите общински съвети в страната;
2. събере документите, необходими за внасяне на подписката в Народното събрание;
3. уведомява писмено председателя на Народното събрание за подготвяната инициатива;
4. внася подписката в Народното събрание.

Преди да се пристъпи към организиране на подписката, инициаторите трябва да формулират въпроса на референдума. Въпросът трябва да е ясно зададен, да не обърква и подвежда гражданите, да е от компетенциите на самия парламент. Предложението и административната документация трябва да съдържа: въпроса или въпросите за гласуване, трите имена, длъжност, адрес за контакт и подписи на членовете на инициативния комитет, мотиви на предложението, заверени копия от решенията на общинските съвети. Финансирането на дейността по организирането и събирането на подписката се извършва по предложение на инициативния комитет със средства от бюджета на инициращите общински съвети и от бюджетите на общинските съвети, приели решение за произвеждане на референдума.

ПРЕДЛОЖЕНИЕТО ЗА ПРОИЗВЕЖДАНЕ НА НАЦИОНАЛЕН РЕФЕРЕНДУМ ОТ ГРАЖДАНИ

В този случай процедурата отново започва със съставяне на инициативен комитет от граждани в състав от 5 до 15 членове, които да организират подписката по инициирането на национален референдум. Този комитет има за цел да организира и координира подписката, като:

1. подготви бланките, върху които да се събират подписите;
2. след съгласуване с кмета на общината определя общодостъпни места, където ще се събират подписите;
3. уведомява писмено председателя на Народното събрание за започването на подписката за референдум и за поставения за гласуване на референдума въпрос(и);
4. комплектова необходимите документи и внася подписката в Народното събрание.

Подписката на инициативния комитет на гражданите трябва да съдържа:

1. предложението за произвеждане на референдум с формулиране на въпроса за гласуване, трите имена, ЕГН, постоянния адрес и подписите на членовете на инициативния комитет и адрес за контакт с инициативния комитет;
2. мотивите на предложението;
3. бланките със събраните подписи на граждани.

Времето за събиране на подписи е три месеца след обявяване за започването. Ако до три месеца подписката не е внесена в Народното събрание, тя се прекратява и нова може да се инициира по същия въпрос не по-рано от 6 месеца след прекратяването.

След като цялата процедура по организация и събиране на подписи завърши, проекта за национален референдум се внася за обсъждане в Народното събрание. След представяне на всички документи, председателя на Народното събрание изпраща подписката в структуриран електронен вид на Главна дирекция „Гражданска регистрация и административно обслужване“ към Министерството на регионалното развитие и благоустройството, която да извърши служебна проверка и да установи наличието на необходимия брой подписи и тяхната достоверност. Не по-късно от 45 дни от получаването на подписката дирекцията трябва да изпрати протокол, описващ обработените подписи до председателя на Народното събрание. Парламентът обсъжда подписката и при установяване на нередности се уведомява инициативния комитет, като се определя едномесечен срок за тяхното отстраняване. Народното събрание може да редактира, без да променя смисъла на съдържащия се в предложението въпрос или въпроси, както и да промени тяхната поредност. Проектът се обсъжда и се одобрява или мотивирано се отхвърля. При одобряване на референдума следва да се насрочи дата за неговото провеждане. Тази задача е поверена на Президента, който в срок до един месец от обнародването на решението на Народното събрание за произвеждане на референдум, трябва да определи датата за провеждане на референдума в един неработен ден. Датата не може да е по-рано от два и по-късно от три месеца от датата на обнародване на решението на Народното събрание.

В ЗПУГДВМС липсват текстове, регламентиращи подробно провеждането на информационната кампания за референдума. Заложените в чл. 2 принципи предоставят равен достъп до информация по поставения за решаване въпрос и еднакви условия за представяне на различни позиции. В чл. 15 на ЗПУГДВМС се посочват задълженията на Министерския съвет по изготвяне на информационния лист за представяне на информация по въпросите, а чл. 34 регламентира накратко началото на информационната кампания и задълженията на кметовете да отпечатат информационен лист с формулировката на въпросите, мотивите за референдума, както и информация за времето, мястото и реда за провеждане на референдума.

Практиката показва, че разработването на информационния лист и неговото разпространение е по-скоро формално, поради това, че в него липсват аргументи, подкрепящи различните алтернативни отговори на поставения въпрос. Той е последващ резултат от активно търсене на информация от страна на гражданите. Чл. 16 на същия закон се отнася към информационната кампания, но препраща към разпоредбите на Изборния кодекс за организирането ѝ. Промените в ЗПУГДВМС от 2015 г. (чл. 16, ал. 1, 2, 3, 4), за първи път дават възможност за регистрация на инициативни комитети и за ползване на медийни пакети от държавния бюджет на тези, които нямат право на държавна субсидия. Когато се провеждат съвместно с други избори, регистрацията на инициативните комитети за изборите може да се ползва и за кампанията по референдума, но липсват текстове, уточняващи конкретни разделителни критерии, относно случаите на ползване на два медийни пакета. Разпоредбите на Изборния кодекс регламентират по-подробно условията и реда на кампанията, като на Централната избирателна комисия (ЦИК) са предоставени правомощия за контрола при провеждане на кампанията и установяване на нарушения от доставчиците на медийни услуги. Секционните комисии отчитат резултатите от гласуването пред районните комисии в срок до 24 часа след приключване на гласуването.

Данните от всички секционни комисии по места се обобщават в районната избирателна комисия, в срок до 48 часа от предаването на последния секционен протокол, като резултатите се отразяват в протокол.

Централната комисия за произвеждане на национален референдум обобщава данните и обявява резултатите от гласуването в срок до 5 дни след приключване на гласуването.

Предложението, предмет на референдума, се счита за прието, ако в гласуването са участвали не по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание и ако с „Да“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума избиратели. Когато в гласуването са участвали по-малко от участвалите в последните избори за Народно събрание, но повече от 20 на сто от гражданите с избирателни права, и ако с „Да“ са гласували повече от половината от участвалите в референдума, предложението, предмет на референдума се внася в Народното събрание и се разглежда по реда на чл. 52 на ЗПУГДВМ.

Оспорване на резултата от национален референдум може да се направи от инициаторите му в 7-дневен срок от обявяването им от Централната избирателна комисия за произвеждане на национален референдум пред тричленен състав на Върховния административен съд, който се произнася с решение в 14-дневен срок. Решението на тричленния състав може да се оспорва пред 5-членен състав на Върховния административен съд, който се произнася с решение в 14-дневен срок¹¹.

Решението, прието чрез национален референдум, се обнародва в „Държавен вестник“ от председателя на Народното събрание в тридневен срок след получаването му от Централната избирателна комисия за произвеждане на национален референдум, след изтичане на срока за обжалване или след влизането в сила на решението на Върховния административен съд. Решението, прието чрез национален референдум, влиза в сила от деня на обнародването му¹². В периода след 1989 г. България има скромни опити в провеждането на референдуми. След приемането на ЗПУГДУМС през 2009 г. са проведени едва три национални референдума.

Съгласно този закон и обнародвания в Държавен вестник президентски указ № 385¹³ на 27 януари 2013 г. в България за първи път се провежда национален референдум, който е инициран, чрез събирането на необходимия брой подписи – 500 000. Той се отнася до сключването на договор за строеж на втора ядрена електроцентрала, като терена е този на започнатата още през 80-те години АЕЦ „Белене“. Въпреки успешния първи етап (събирането на нужните подписи), по време на целия процес ясно изпъкват недостатъците на закона, който на първо четене звучи достатъчно работещ. Тези недостатъци стават обект на критика от множество граждански организации и международни наблюдатели¹⁴.

Референдумът напълно потвърждава очакванията и прогнозите, че ще е невалиден и резултатът от него няма да има задължителен характер за управляващите. Първият в демократичната история на България референдум приключва на границите на провала – с около 20 % участие и 60 на сто посочили отговор „Да“, с което обаче не се променя позицията на правителството, което е против АЕЦ „Белене“. Резултатът би имал пряко следствие върху изграждането на нова ядрена електроцентрала, ако в референдума бяха взели участие поне толкова избиратели, колкото на последните парламентарни избори, т. е. – 4, 34 млн. души и поне половината от тях са гласували с положителен отговор.

Инициативата за референдума идва от БСП, след спорове около строежа на АЕЦ „Белене“. Водещата политическа партия променя въпроса и от него отпада наименованието на конкретния проект. На 24 октомври 2012 г. Народното събрание решава въпросът за националното допитване да е със следния текст: „Да се развива ли ядрената енергетика в Република България, чрез изграждане на нова ядрена електроцентрала?“

¹¹ ЗПУГДВМС, чл. 24

¹² ЗПУГДВМС, чл. 25, ал. 1, ал. 2

¹³ ДВ, бр. 87, 9.11.2012 г.

¹⁴ Йос Ферхулст & Ариен Нейебур, Пряка демокрация Факти и аргументи относно въвеждането на инициатива и референдум, Democracy International Brüssel, 2007 [Ferhulst Yos, A. Neyebur, Pryaka demokratsia: Fakti i argumenti odnosno vavezhdaneto na initsiativa i referendum, 2007 g., Bryuksel, Democracy International]

Активността е на ръба и на 27 февруари 2013 г. парламентът взема решение за спиране на проекта за строителство на нова ядрена електроцентрала на площадката в Белене и настоява за цялостното му прекратяване (таблица 1, таблица 2, фигура 1).

Таблица 1 Разпределение на резултатите¹⁵

№	Избор	Гласове	Разпределение
1.	Да	851 757	60.603%
2.	Не	533 526	37.961%
3.	Недействителни гласове *	20 180	1,436%
	Всички гласували	1 405 463	
	Брой на избирателите, участвали в последните избори за народни представители, произведени на 5 юли 2009 г.	4 345 450	

* Брой на гласувалите според намерените в урната пликове (т.5 от протокола на РИК) минус броя на действителните бюлетини (т.9 от протокола на РИК).

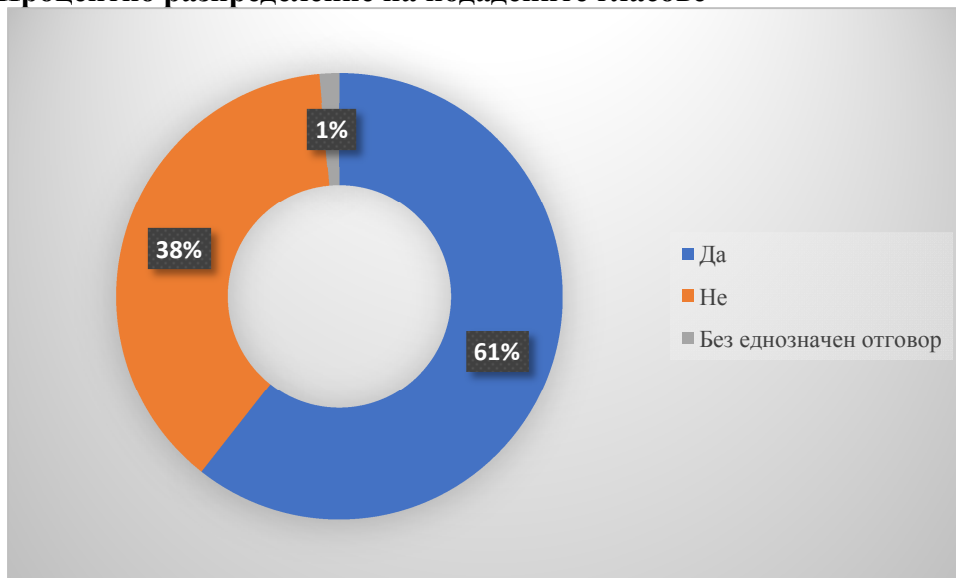
Таблица 2 Разпределение на резултатите от обобщени данни¹⁶

№		Обобщени данни
1.	Брой на секционните избирателни комисии	11 655
2.	Брой на секционните избирателни комисии, представили протоколи за гласуването	11 655
3.	Брой на гласоподавателите според избирателните списъци *	6 950 900
4.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в избирателните списъци	1 415 183
5.	Брой на гласувалите според намерените в урната пликове	1 405 463
6.	Брой на пликите, в които не е намерена бюлетина	648
7.	Брой бюлетини намерени в урната без плик	372
8.	Брой на сгрешените бюлетини	3 725
9.	Общ брой на действителните бюлетини	1 385 283
10.	Брой на недействителните бюлетини	19 903

* Съгласно решение на ЦИК №148-НР/29.01.2013 г.

¹⁵ <https://results.cik.bg/referendum/rezultati/index.html>

¹⁶ Пак там

Фигура 1. Процентно разпределение на подадените гласове

Вторият национален референдум се провежда през 2015 г. и е по-известен като референдум за електронното гласуване. Референдумът за дистанционното гласуване в България е национален референдум, който се провежда едновременно с изборите за местна власт. Референдумът е назначен от действащия през този период президент на България Росен Плевнелиев¹⁷ с формулировка: „Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?“

Гласуването по този въпрос има по-дълга история. Началото е инициативата на президента Росен Плевнелиев, която е отхвърлена от Правната комисия в 42-рото Народно събрание през февруари 2014 г. По същото време се създава инициативен комитет, оглавен от проф. Георги Близнашки. Обявени са пунктове за събиране на подписи по въпросите, предложени по-рано и от Плевнелиев:

1. Подкрепяте ли част от народните представители да се избират мажоритарно?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и националните референдуми?
3. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?

Инициативният комитет за провеждане на национален референдум за изборна реформа на 10.03.2014 г. внася над 560 000 подписа, събрани с помощта на политическа партия ГЕРБ. Проверката на ГРАО показва, че коректните подписи са под изискуемия минимум от половин милион, а председателя на Народното събрание отказва да даде на комитета един месец, за да бъдат отстранени нарушенията в подписката. И така с разпускането на 42-рото Народно събрание предложението за този референдум отпада. Следващо предложение за национален референдум по същите въпроси е внесено от президента през юни 2015 г.

Над 71% от участвалите в референдума са отговорили с „Да“ и са подкрепили въвеждането на електронно гласуване, срещу 27%, които са отговорили с „Не“. 2,9 на сто от бюлетините са отчетени като недействителни. В националното допитване са участвали между 35% и 37% от избирателите, които са недостатъчни, за да задължат Народното събрание да въведе дистанционния вот (таблица 3, фигура 2). По закон за да бъде референдума със задължителен характер, на него трябва да са гласували повече от подалите вота си на предходните парламентарни избори, което в случая означава над 3,5 милиона души, а в действителност

¹⁷ Указ №163, 10.08.2015 г., обн. ДВ, бр.61, 2015 г.

участвалите в референдума са около 2,5 милиона избиратели. Заради далеч надминатата бариера от 20% от всички избиратели, резултата от допитването ще влезе в Народното събрание под формата на закон и от волята на депутатите ще зависи дали ще приемат електронния вот. След застъпничество от граждански организации и обсъждане в Комисията по правни въпроси Народното събрание въвежда изменения в Изборния кодекс за приемане на електронното гласуване с експериментално провеждане през 2018 г.

Таблица 3 Разпределение на резултатите от обобщени данни¹⁸

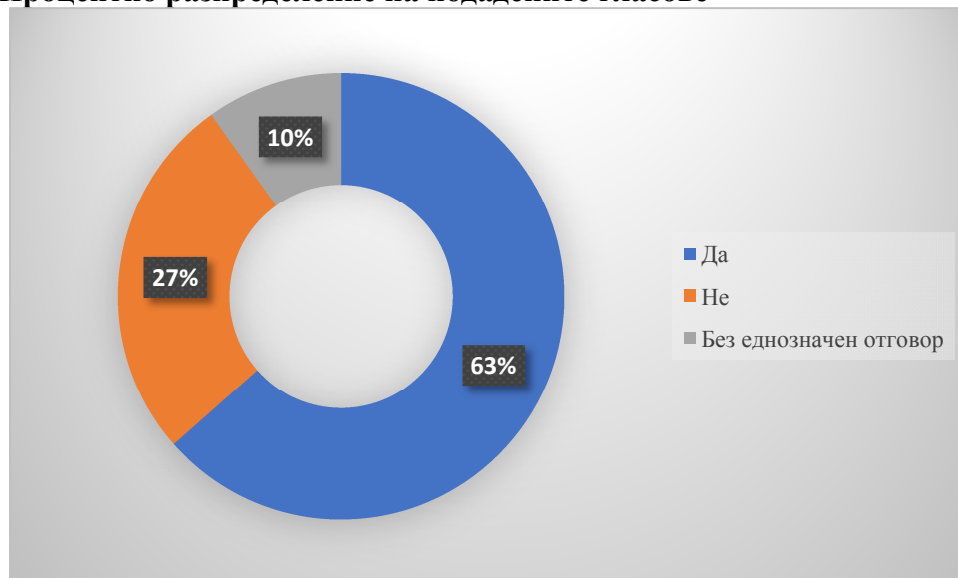
№		Обобщени данни
1.	Брой на секционните избирателни комисии	12 175
2.	Брой на секционните избирателни комисии, представили протоколи за гласуването	12 175
3.	Брой на гласоподавателите според избирателните списъци	6 766 619
4.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в избирателните списъци	2 708 716
5.	Брой на гласувалите според намерените в урната пликосе	2 709 210
6.	Брой бюлетини, намерени в кутията без плик	1 137
7.	Брой сгрешени бюлетини	6481
8.	Общ брой на действителните гласове (бюлетини)	2 587 593
9.	Брой на действителните гласове с отговор "да"	1 883 411
10.	Брой на действителните гласове с отговор "не"	704 182
11.	Брой на недействителните гласове	122 339

Референдумът от 2016 година е национален референдум в България, иницииран от Инициативен комитет с председател Слави Трифонов. Провежда се на 6 ноември 2016 г., едновременно с изборите за президент и вицепрезидент на Република България. Във финалния формат гражданите трябва да отговорят с „Да“ или „Не“ на всеки от следните три въпроса¹⁹:

1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?
2. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?
3. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?

¹⁸ <https://results.cik.bg/referendum/rezultati/index.html>

¹⁹ Указ № 279, обн. ДВ, бр. 65 от 19.08.2016 г.

Фигура 2. Процентно разпределение на подадените гласове

На 26 октомври 2015 г. в „Шоуто на Слави“ се обявя създаването на Инициативен комитет за инициране на подписка за провеждането на референдум. На 9 ноември се внася уведомлението към Народното събрание с шест въпроса. На 10 ноември стартира събирането на подписи, за което са предвидени три месеца. Въпросите, за които се събират подписи са:

1. Подкрепяте ли народните представители да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?
2. Подкрепяте ли броят на народните представители да бъде намален на 120?
3. Подкрепяте ли въвеждането на задължително гласуване на изборите и референдумите?
4. Подкрепяте ли да може да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите?
5. Подкрепяте ли годишната държавна субсидия, отпускана за финансиране на политическите партии и коалициите, да бъде един лев за един получен действителен глас на последните парламентарни избори?
6. Подкрепяте ли директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура?

С първият въпрос се предлага избора на народните представители да се осъществява чрез мажоритарна избирателна система с абсолютно мнозинство в два тура. Дори и да се приеме, подобна промяна може да бъде направена само в Изборния кодекс, то втория въпрос - за намаляването на броя на народните представители до 120, изисква промяна в Конституцията. Гласуването на избори беше направено задължително, но искането включва и гласуването на референдуми. Относно това дали формалната задължителност на вота ще се отчете като работеща мярка, могат да бъдат направени различни коментари.

Четвъртият формулиран въпрос е за подкрепа на дистанционното гласуване по електронен път на изборите и референдумите. Може да се отчете, че готовността за подобна промяна не формира политическа воля, както и факта, че технологичните проблеми пред подобно гласуване продължават да бъдат съществени и реални.

Петият въпрос за годишната държавна субсидия на партиите и предложението тя да се определя спрямо броя на гласувалите, а именно по един лев на всеки глас, може да се коментира, че получи подкрепа, но не и адекватно разбиране. Като причина за това може да се посочи факта, че действащия модел на формиране на партийната субсидия спрямо

получените гласове, не съответства на принципите на бюджетното финансиране и няма нищо общо с реалните разходи на партиите и едва ли налагането на подобна мярка ще повиши прозрачността и отговорността при управлението на партийните финанси.

Като най – спорен и дискуссионен може да се определи шестия поставен въпрос – директорите на областните дирекции и началниците на районните управления на МВР да се избират чрез мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура. За постигането на подобен ефект могат да се предложат и други варианти, които да предложат цялостна реформа, а не само избор на ръководители на регионалните и местни полицейски управления. Подобни предложения ще доведат до променя на конституционния модел на изпълнителната власт.

На 8.02.2016 г. инициативен комитет внася 673 481 подписа в подкрепа на отправеното предложение. След последвала проверка на ГРАО 572 650 подписа се отчитат като валидни. 43-тото Народно събрание одобрява без редакция шестте въпроса на заседание на 12 май 2016 г. След одобрението на така зададените въпроси на 28 май 2016 г. президента отправя искане до Конституционния съд да се произнесе за съответствие с Конституцията по отношение на три от тях²⁰ – да може ли да се гласува и дистанционно по електронен път при произвеждане на изборите и референдумите, за това броят на народните представители да бъде намален на 120 и дали директорите на областните дирекции на Министерството на вътрешните работи и началниците на районните управления в областните дирекции на Министерството на вътрешните работи да се избират с мажоритарна изборителна система с абсолютно мнозинство в два тура²¹.

В решението си Конституционният съд обявява за противоконституционни и трите оспорени от президента въпроса. След дискусии и опити за законодателни промени, които да направят възможно провеждането на референдума самостоятелно, е насрочена дата. На 6 ноември 2016 г. заедно с изборите за президент се провежда третия национален референдум, за първи път по формулирани три въпроса.

Едва около 13000 гласа не достигат за да бъде референдумът задължителен. Изборителната активност е 50,86 % или 3 488 558 избиратели, които гласуват по следния начин (таблица 4):

Таблица 4 Разпределение на резултатите от обобщени данни²²

№		Обобщени данни
А.	Брой на секционните изборителни комисии	12 340
Б.	Брой на секционните изборителни комисии, представили протоколи за гласуването	12 340
1.	Брой на гласоподавателите според изборителните списъци	6 865 086
2.	Брой на гласувалите гласоподаватели според подписите в изборителните списъци	3 487 970
3.	Брой на гласувалите според намерените в кутията пликове	3 488 558
4.	Общ брой на действителните бюлетини	3 400 890
5.	Брой на намерените бюлетини в кутията без плик	550

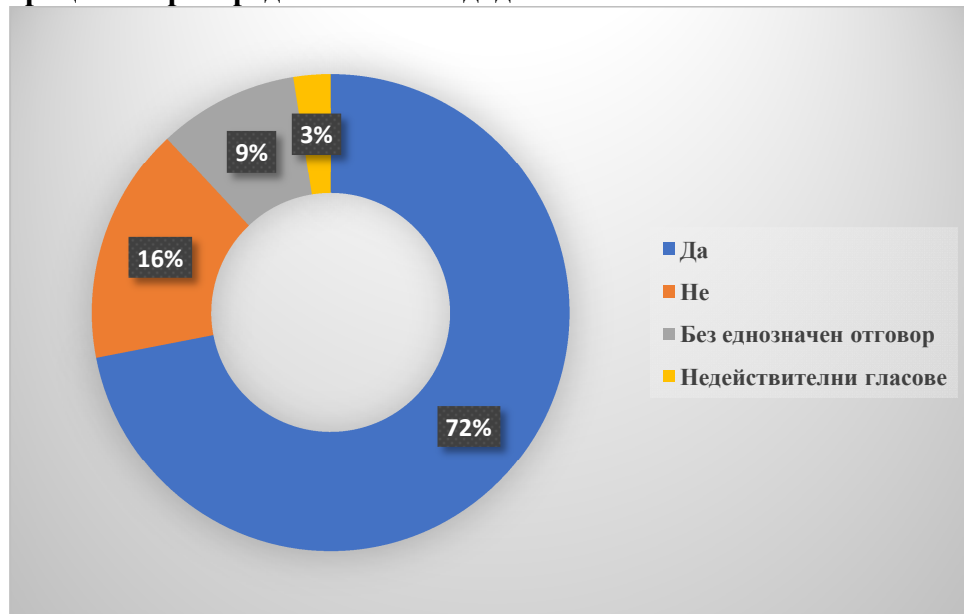
²⁰ Конституционният съд в заседание на 28 юли 2016 година реши конституционно дело № 8 от 2016 година, образувано по искане на президента на Република България. С Решение № 9 от 28.07.2016 година, прието с 12 гласа, съдът установява противоконституционност на Решение на Народното събрание за произвеждане на национален референдум, прието на 12 май 2016 година, в частта относно въпроси с номера 2, 4 и 6“

²¹ Затъмненият референдум, анализ на кампанията за Национален референдум 2016, стр. 13

²² <https://results.cik.bg/pvrnr2016/tur1/referendum/index.html>

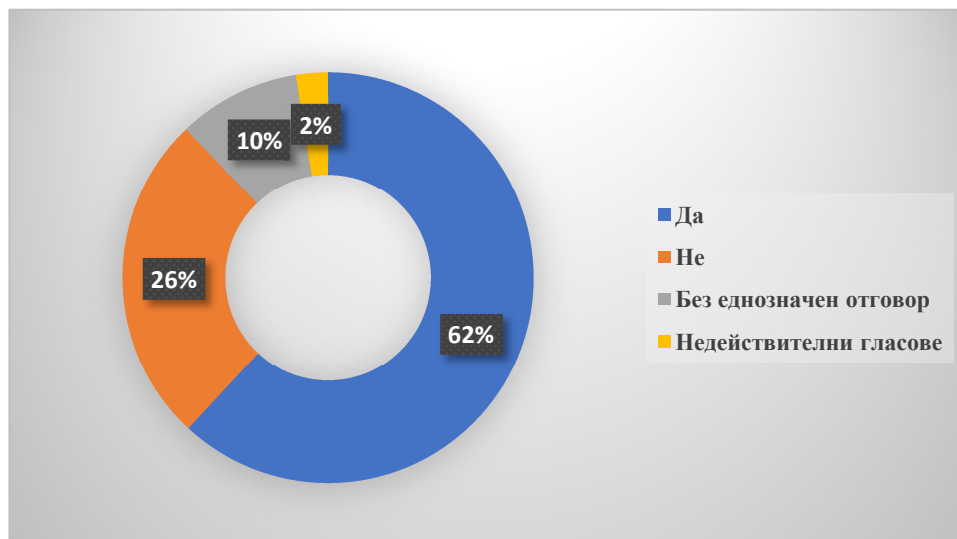
Мажоритарни избори на два тура с абсолютно мнозинство: „Да“ - 71,95 %, „Не“ - 16,05 % (фигура 3);

Фигура 3. Процентно разпределение на подадените гласове

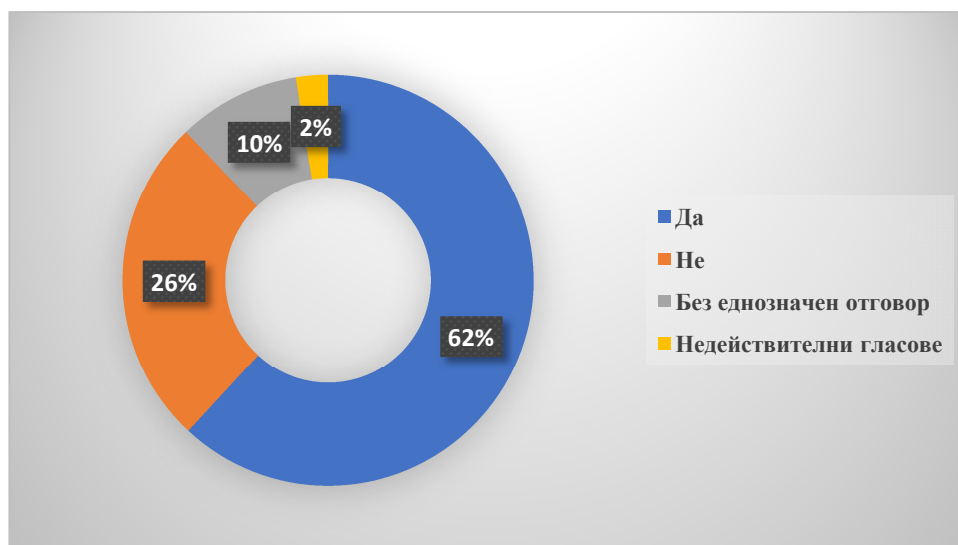


За задължително гласуване на избори и референдуми: „Да“ - 61,89 %, „Не“ - 25,98 % (фигура 4).

Фигура 4 Процентно разпределение на подадените гласове



За намаляване на партийната субсидия на 1 лев: „Да“ - 72,16 %, „Не“ - 15,02 % (фигура 5).

Фигура 5 Процентно разпределение на подадените гласове

Макар и съвсем близо до определения със закона праг, и третия референдум не успява да прескочи границата. След повторно преброяване и обжалване от страна на инициаторите се оказва, че 12 027 гласа не достигат, за да може решенията от този референдум да станат задължителни.

Проследяването на провеждането на трите референдума дава основание да се констатира, че то е съпътствано от различни предизвикателства и организационни проблеми - липсват правила и механизми за качествен контрол на съдържанието и разходването на медийните пакети и ефективността на кампанията, финансирана от държавния бюджет; законодателството има пропуски по отношение на елементите на информационната кампания, които касаят инициативните комитети и медийните пакети и това води до пропуски и злоупотреби. Прозрачността, равнопоставеността и информацията са ключови за подобряването на процедурите и процеса на организиране на референдуми и кампании.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проследяването на историята на референдумите демонстрира, че намесата на законодателния орган е непоследователна, както при вземане на решения за провеждане на референдуми, така и при последващите действия от резултатите от гласуването. От друга страна, хронологията на националните референдуми в България показва повишаване на гражданската активност и постепенно възпитаване на култура на участие. Това в още по-голяма степен налага необходимостта от обективна, достъпна и балансирана информация, на базата на която гражданите да вземат решения.

Формите на пряката демокрация са в основата на всяко реално конституционно и демократично управление – от народа, за народа, на народа²³. Ако политиките имат воля да оправдаят доверието на гражданите, трябва да приемат пряката демокрация, не като високопарна политическа риторика, а като действаща политическа реалност. Въпреки законовата равнопоставеност на пряката и представителна демокрация в настоящето, формалните и неформални политически ограничения за референдумите не намаляват. Страхът от прякото участие на хората в управлението е в основата на политико-властовото negliжиране на референдумите. Представителната демокрация все по-вече разкрива прояви от антидемократично естество, предизвиквайки релевантни процеси на антинастройване срещу себе си.

²³ Според историческото определение на Линкълн за демокрацията от речта му в Гетисбърг от 1863 г.

БИБЛИОГРАФИЯ

Конституция на РБ в сила от 13.07.1991 г., обн. ДВ. бр.56 от 13 Юли 1991г., изм. и доп. ДВ. бр.100 от 18 Декември 2015 г. [Konstitutsia na RB v sila ot 13.07.1991 g., obn. DV. br.56 ot 13 Yuli 1991g., izm. i dop. DV. br.100 ot 18 Dekemvri 2015 g.]

Закон за пряко участие на гражданите в държавната власт и местното самоуправление, обн. ДВ. бр.44 от 12 Юни 2009 г., изм. ДВ. бр.88 от 13 Октомври 2020 г. ДВ, бр. 87, 9.11.2012 г. [Zakon za pryako uchastie na grazhdanite v darzhavnata vlast i mestnoto samoupravlenie, obn. DV. br.44 ot 12 Yuni 2009 g., izm. DV. br.88 ot 13 Oktomvri 2020 g. DV, br. 87, 9.11.2012 g.]

Славов Ат., П. Кабакчиева, Д. Михайлов, И. Христов, Пряката демокрация в България – възможности и предизвикателства, 2010 г., Институт за пряка демокрация, София [Slavov At., P. Kabakchieva, D. Mihaylov, I. Hristov, Pryakata demokratsia v Bulgaria – vazmozhnosti i predizvikatelstva, 2010 g., Institut za pryaka demokratsia, Sofia]

Форум Гражданско участие, Затъмненият референдум, анализ на кампанията за Национален референдум, 2016, София [Forum Grazhdansko uchastie, Zatamneniyat referendum, analiz na kampaniyata za Natsionalen referendum, 2016, Sofia]

Пряката демокрация, Наръчник на активния гражданин, българо – швейцарска програма за сътрудничество, 2013 г. [Pryakata demokratsia, Narachnik na aktivnia grazhdanin, balgaro – shveytsarska programa za satrudnichestvo, 2013 g.]

Ферхулст Йос, А. Нейебур, Пряка демокрация: Факти и аргументи относно въвеждането на инициатива и референдум, 2007 г., Брюксел, Democracy International [Ferhulst Yos, A. Neyebur, Pryaka demokratsia: Fakti i argumenti otosno vavezhdaneto na initsiativa i referendum, 2007 g., Bryuksel, Democracy International]

<https://results.cik.bg/pvrnr2016/tur1/referendum/index.html>

https://blitz.bg/obshtestvo/8-septemvri-1946-godina-referendum-za-monarkhiya-ili-republika_news625629.html

<https://offnews.bg/bulgaria/referendumite-prez-godinite-150834.html>

<https://bg.mondediplo.com/article344.html>

https://blitz.bg/obshtestvo/19111922-g-v-blgariya-se-provezhda-referendum-za-sdene-vinovnitsite-za-natsionalnite-katastrofi_news303366.html