



# ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ

## Преглед на историята и практиките

---

*Издава се от сдружение Болкън Асист  
с любезното съдействие на правителството  
на Кантон Берн, Швейцария  
и Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество.*

-  
-  
■

■ София, 2005

---

**съдържание:**

---

- ГЛАВА 1** | История. Бум на пряката демокрация. Понятие. Разлика между референдум и плебисцит. Видове референдуми. Примери от историята - непосредствена форма за реализация на народния суверенитет или средство за легитимация на антинародни управления. Референдуми, които водят до загуба на суверенитет, референдуми, които водят до социални вълнения, и референдуми, които чертаят нова, осъзната перспектива – референдумите за членство в Европейския съюз.
- 5**
- ГЛАВА 2** | Организационни въпроси, свързани с произвеждането на местни и национални референдуми. Разлики при гласуването на избори и референдум. Обхват на темите, които могат да бъдат гласувани на референдум – „компетентността на избирателите“. Прагове за инициране на референдум; срок за набиране на подписи; изисквания за минимален брой участници; изисквания за минимален брой подкрепящи
- 21**
- ГЛАВА 3** | Състоянието в България. Първи опити за пряка демокрация. Референдумите и комунистическата държава. Среда за национални и местни референдуми - законови възможности след 1989 г. Инициране на референдум от изпълнителната власт и гражданска инициатива. Обединен законопроект за изменение и допълнение на Закона за допитване до народа. Проблеми на финансирането. Проект на „Болкан Асист“. Преглед на дебата - стенограма от заседанието на Народното събрание на 1.7.2004 г. по време на разглеждането на второ четене на нов ЗДП.
- 33**
- ГЛАВА 4** | Сравнително изследване на темата за България и страните - членки на Европейския съюз. Класиране. Таблицы. Демократичните права в Швейцария. Референдумите в Македония и Словения.
- 55**
- ГЛАВА 5** | Какво да се прави? Чиста или полупряка демокрация? Народовластие или обикновен страх? Представителност в условията на ниска избирателна активност.
- 69**

---

Бibliография.

**72**



## ПРЯКАТА ДЕМОКРАЦИЯ

*преглед на историята и практиките*

От 2002 г. Сдружение „Болкан Асист“ полага усилия за разширяване на възможностите за пряко участие на гражданите в управлението.

Това обаче не е толкова лесно в България – страната, в която първият закон за допитване до народа е приет още в началото на миналия век и в която съвсем скоро европейските ценности и закони ще станат задължителна част от ежедневието.

На практика българските граждани са лишени от възможността пряко да решават важни въпроси от развитието и устройството на своята община или държава. Причината не е съществуваща забрана или липсата на закон. Причината е самият закон, действащ в момента, който е направен така, че пряката демокрация да не може да се случи.

Ето защо осъществяваме проекта “Референдум и гражданска инициатива”, чрез който работим за модернизирание на българското законодателство, за изучаване и популяризиране на практиките и подходите в различните европейски страни и за запознаване на българските граждани и общини с принципите на демократичното управление.

Усилията ни се подкрепят от Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество, Правителството на Кантон Берн, Швейцария, Националното сдружение на общините в Република България, Националната асоциация на секретарите на общини, Българската медийна коалиция, множество общини от Централна Стара планина, регионални организации и сдружения, политици, експерти, журналисти, граждани.

С наше съдействие през 2003 г. се проведеха два местни референдума в общините Севлиево и Елена, които за първи път поставиха за решаване управленски въпроси от местно значение, а не териториално-административни. Резултатите от тези референдуми, които бяха организирани съгласно сегашния Закон, са описани в доклада “Среда за местни и национални референдуми”, който беше представен на национална конференция през май 2003 г. Един от основните изводи в доклада, споделян от участниците в конференцията е, че този закон на практика е неприложим и се нуждае от съществени промени. Промените, които Болкан Асист предложи, залегнаха в Проекта за изменение и допълнение на Закона за допитване до народа, внесен в парламента през юли 2003 г. от народните представители Анелия Мингова и Ремзи Осман. Той беше приет на първо четене заедно с проектите на Янаки Стоилов и Борислав Цеков и трите проекта бяха обединени в един. Общият законопроект стигна до второ четене в парламента, но по време на обсъждането в пленарна зала на 01.07.2004 г. получи сериозно противопоставяне и не беше приет. С това 39-тото Народно събрание отгаде дължимото на пряката демокрация и се зае с по-сериозни дела, от което истински разочарован беше само депутатът Янаки Стоилов, който най-ангажирано отстояваше правото на гражданите да участват в управлението.

Разбира се, проблемът не е само в липсата на политическа воля – той е преди всичко в липсата на общо разбиране в българското общество за демокрацията и доброто управление, за задълженията на гражданите и управляващите и за това до каква степен хората имат право да участват във вземането на важни и отговорни решения.

Ето защо, независимо от съдбата на предложението от нас законопроект, ние продължаваме да работим и да разширяваме кръга на организациите, общините и хората, които ни подкрепят. Периодично организираме практически семинари, дебати, дискусии и срещи, обменяме информация и опит с партньори от други страни, подкрепяме местни и регионални инициативи. Същевременно подготвяме ново, по-убедително предложение до сегашното 40-то Народно събрание – предложение, което ще обедини идеите, опита и мненията на широк кръг наши партньори и съмишленици и надяваме се, ще срещне разбиране и подкрепа сред по-голяма част от народните избраници.

Вярваме, че за това ще допринесе и настоящата публикация, която увлекателно и обективно представя историята, постиженията, интерпретациите и класическите форми на пряката демокрация в различните държави от Европа и света.

Основната заслуга за това е на автора Петьо Цеков, но освен него, принос имат Ива Таралежкова, Ралица Негенцова и Дочо Михайлов, които подкрепяха целия творчески и работен процес.

На всички, които проявяват интерес към книгата, пожелавам интересни и приятни часове – струва си да я прочетете! Най-малкото, за да се включите в дебата „За или против пряката демокрация“ с конкретни примери и факти.

*Саавей Христова,*

*изпълнителен директор на Сдружение „Болкан Асист“*

---

*Закон за допитване до народа по общинските въпроси, 1909 г.*

*Закон за допитване до народа, приет през 1996 г. и частично изменен през 1999 г.*

*Дебатите в пленарната зала са описани в Глава 3 на настоящата публикация.*

## ВЪВЕДЕНИЕ:

„за” и „против” пряката демокрация

*Дочо Михайлов, Агенция А.С.А.,  
Зам. председател на УС на Болкѝн Асист*

Темата за пряката демокрация е любопитна за непредубедения читател най-малкото, защото предизвиква крайни мнения: от пълно отрицание до идеологическо въодушевление. Това е така, защото отношението към пряката демокрация изкарва на повърхността основополагащи и контрастни човешки ценности и политически убеждения. Заг нагласите към референдумите стоят вярванията за отношенията между елита и обикновените, за способността на човека да се самоуправлява, за обществената роля на малцинствата и мнозинствата.

Ето три от най-често срещаните „за” и „против” пряката демокрация. Първо, тезата за некомпетентните граждани. Компетентността е преди всичко достъп до информация. Силата на интелектуалните елити, например от 20-те и 30-те години на миналия век е била именно в монопола върху ограничената информация и недостъпното частно образование. В 21 век Интернет отнема от елита способността му да господства върху знанието. Днес всеки грамотен и мотивиран гражданин за часове може да намери в мрежата отговори на въпроси, които допреди 20 – 30 години отнемаха месеци време. Ето защо днес елитите често търсят своята идентичност (различие от простолюдието) в изказа и формата, а не в съдържанието. Информираното общество, разбира се, продължава да има нужда от експертно знание. Добре информираният избор е част от всяка демокрация, включително пряката. Гла-

суването би трябвало да бъде само заключителната фаза на референдума, предшествана от открито и равнопоставено съперничество между две добре артикулирани и защитени тези. Без равнопоставен и публичен дебат, референдумите наистина могат да бъдат манипулирани. От друга страна, всеки дебат ражда манипулация, независимо дали се случва по време на референдуми, избори или телевизионно шоу.

Втората теза е, че за разлика от елита, гражданите вземат емоционални или грешни решения, водени от краткосрочни цели. Философията тук е, че обществените лидери, политическият елит, са тези, които формулират и отстояват стратегическите и дългосрочните национални приоритети (жертвайки рейтинга си). Тази теза е приемлива, ако представителната демокрация наистина издигаше лидери. Харизматичните или авторитарните водачи на нации от миналия век днес се срещат само на широкия екран. Според медийните изследвания, все по-малко хора по света се интересуват от политическите личности, освен ако те не са герои на хумористични или „жълти” предавания.

По-важният аргумент срещу тезата за „грешните решения” е, че няма кой да изпълнява „правилните” решения, ако те не са верни според гражданите. Правилни или неправилни, решенията на референдумите са винаги истински, те са самата обществена действителност. Особено показателен е случаят с мисията ни в Ирак. Гражданите не желаеха България да бъде в групата на „желаещите”, но заради стратегическия национален интерес, български войски влязоха в Ирак. Сега обстоятелствата принуждават управляващите да се съобразят с нежелаещите българи.

Има разбира се случаи, в които хората вземат грешни решения. Сигурно е грешно да се преговаря глава „Енергетика” заради два малки атомни реактора. Според социологически данни, гражданите биха направили точно този избор на един национален референдум. На практика, те биха жертвали няколко години от членството си в ЕС заради интересите на тесен бизнес кръг. Този избор само би осветил истината, че лобито на бизнеса е по-влиятелно от обществените медии и гражданското общество (които би трябвало да са създали други обществени нагласи). При такава действителност е може би наистина рано да се влиза в ЕС. За ЕС, пък и за България ще е авантюра да се предоставят парите от фондовете на подобен политически и бизнес елит. По този

начин гласуването „за забавяне на присъединяването заради АЕЦ” ще се окаже подходящо - не защото е правилно, а защото е основано на реалността.

Но има теми, които политическият елит трябва да отстоява срещу референдумите. Това са темите, които гарантират основните демократични права на гражданите. Правото на живот, основните граждански, трудови, и етнически права не би трябвало да бъдат поставяни на референдуми, за да може да съществува самата система на демокрация.

Третата често споменавана теза е, че чрез референдумите малцинствата дестабилизируют общественото развитие, а мнозинствата го забавят. В страни като Швейцария общественото мнение е консервативно и повечето референдуми, например за имигрантски права се провалят. Така мнозинствата наистина забавят решенията или по-скоро ги отлагат докогато действителността се подготви за тях. Пряката демокрация и устойчивото развитие изискват време. Референдумът за влизането на Швейцария в ООН минава едва през 2002 г. (при това с малко мнозинство), а референдумът за въвеждане на изборителни права на жените успява едва през 1971 г.

Референдумите обаче могат не само да забавят, но и да катализират обществените процеси. В развитите страни гражданските и екологичните организации се опитват да въведат екстравагантни и неприемливи за обществото идеи, като например да има 4 недели в годината без движение на частни автомобили (неуспял швейцарски референдум от 2003 г.). Но по време на подобни референдуми се случва дебат, в който кристализират реалистични и приемливи за мнозинството предложения. Така например през 1987 - 1991 има няколко граждански инициативи за референдуми против репродуктивните и генетични технологии, които се провалят. Дебатите обаче водят до успешен референдум през 1992 г. за „мерки против злоупотребата с репродуктивни и генетични технологии върху хора”. Това е пример за контра предложение на управляващите, чрез което властта търси компромис между крайните искания на малцинствата с консервативните очаквания на мнозинствата. Такива контра предложения в отговор на „крайни” граждански инициативи са особено чести през 80-те и 90-те години на миналия век в Швейцария. По подобен начин ирландският референдум от 2001 г. отхвърля

европейският договор от Ница и след интензивни усилия на правителството да убеди гражданите, договарът е одобрен с нов референдум през следващата година.

Ето защо решенията на референдумите могат да забавят общественото развитие, но го правят консенсусно и устойчиво. Референдумите и особено дебатите преди гласуването, откриват пространство на малцинствата да издигат провокативни и иновативни идеи, които срещнати с консерватизма на мнозинството тласкат общественото развитие напред.

Какво от всичко това е валидно за България? У нас както и в много от развитите страни, мнозинството от гражданите са разочаровани от политическия живот. Пасивното мнозинството е гало власт на активното малцинство да гласува и да избира политиците. Референдумите са начин да се оживи мнозинството, да се даде алтернатива на разочарованите граждани сами да вземат управленските решения, след като не намират подходящи свои представители за това.

България е ревностно централизирана страна с все още живи авторитарни рефлексии и зараждащо се гражданско общество. В подобна среда е по-реалистично пряката демокрация да се случи на местно ниво в общините отколкото чрез национални референдуми. Именно от общините идват първите сигнали за гражданско самосъзнание - протестите по повод инфраструктура, сметница и други решения на местните власти. Истинското гражданско общество ще възникне когато тези деструктивни форми на участие прераснат в съзидателни действия - инициативи, в които гражданите предлагат решения и поемат солидарна отговорност за тяхното изпълнение. Ето защо законодателството трябва да даде свобода на местните общности да вземат решения по всички важни въпроси от местно значение.

За проходащата пряка демокрация на първо време са необходими поне две неща: 1) широк обхват на темите за местни референдуми, включително право за гласуване по финансови въпроси от местно значение и 2) подкрепящо законодателство за инициране на референдуми от страна на гражданите чрез подписка (граждански инициативи). Добрите закони са само предпоставки, които сами по себе си едва ли ще преодолееят обществената апатия и грубия индивидуализъм. Те обаче ще дадат сигнал за повече диалогични и децентрализирани решения.



## Глава 1.

---

*История. Бум на пряката демокрация. Понятие. Разлика между референдум и плебисцит. Видове референдуми. Примери от историята - непосредствена форма за реализация на народния суверенитет или средство за легитимация на антинародни управления. Референдуми, които водят до загуба на суверенитет, референдуми, които водят до социални вълнения, и референдуми, които чертаят нова, осъзната перспектива – допитванията за членство в Европейския съюз. Видове референдуми.*

---

Прието е, че първият референдум е проведен в швейцарския кантон Берн през 1449 г. и на него гражданите на средновековната република е трябвало да решат финансов казус. Разбира се, по-точно е да се говори за референдумите след юни 1848 г., когато се основава Конфедерация Швейцария, а конституцията ѝ е одобрена чрез всенародно допитване.

След Първата световна война референдумът влиза в конституцията на редица европейски държави – Ваймарската република (1919 г.), Австрия, Чехословакия и Естония (1920 г.) и др. Но по това време референдуми почти не се провеждат.

Световното признание на института на референдума идва едва след Втората световна война, когато редица държави се допитват до гражданите си за формата на държавно управление. Например Италия е провъзгласена за република след референдум на 18 юни 1946 г.; на 15 септември същата година България премахва монархията на референдум, на който 92.72 на сто гласуват за република.

За истински бум на пряката демокрация може да се говори едва в края на XX век. Само в период от 15 години – от 1990 г. до 2005 г., референдуми се произвеждат в почти всички източноевропейски страни – Албания, Беларус, Босна и Херцеговина, Естония, Латвия, Литва, Македония, Молдова, Полша, Русия, Румъния, Сърбия, Словакия, Словения, Унгария, Украйна, Хърватия.

В момента 20 европейски държави допускат произвеждането на референдуми на базата на конституцията си, а в други 13 допитване до народа се произвежда, но без това да е регламентирано в основния закон.

Разбира се, референдуми се правят не само в Европа.

### ***Механизмът на референдума днес е достигнал до географски ширини***

за които не само пряката, но дори и представителната демокрация не беше характерна допреди няколко години. Около 3.1 милиона бурундици гласуваха в средата на март 2005 г. на референдум за нова конституция, която разпределя по-справедливо властта между двата основни етноса в страната – тутси и хуту. Това са първите избори след избухването на една от най-кръвавите граждански войни в новата история – тази от 1993 г., когато хуту (85% от населението на Бурунди) започнаха продължителна кръвава война с тутси (14% от жителите).

Разбира се, „на полюса“ е Швейцария. От 1921 г. швейцарците формират не само вътрешната, но и външната си политика чрез референдум. От 1974 г. насам приетите от парламента закони не влизат в сила, докато не изтече срокът от 100 дни, в който инициативен комитет може да събере задължителната за факултативен референдум 50-хилядна подписка.

Само за една година – 2004, швейцарците разрешиха експериментите

с клетки на човешки ембриони, обявиха се против облекчените процедури за натурализация на чужденци, отказаха се да вдигнат пенсионната възраст на жените. Само през 2003 г. швейцарците отговаряха на 11 въпроса, групирани в 2 национални референдума. През 2002 г. с крехкото мнозинство от 54.6 на сто швейцарците гласуваха за това страната им да стане член на ООН. През същата година имаше 4 национални референдума с 9 въпроса.

Колкото и странно да е, има спорове дори и по въпроса какво означава референдум. Най-често хората отъждествяват термина с допитване до народа или плебисцит и го разглеждат като форма за утвърждаване на държавно решение чрез народно гласуване.

Понятието произхожда от латинското *referendum*, което означава „това, което трябва да бъде съобщено“. На практика при референдумите гласоподавателите си връщат делегираната до този момент власт, за да се произнесат окончателно по даден казус от национално или местно равнище. Затова тук говорим за пряка демокрация, а не за делегирана.

Общоприето е, че референдум и плебисцит са синоними. Или поне политиките смятат така. На практика обаче плебисцитът (от лат. *plebs* – народ от неблагороден произход, и *scitum* – решение) е просто консултативен референдум (виж видове референдум), който е „контролиран отгоре“ – произведен е по искане на президента или премиер-министъра, които решават кога и по какви въпроси ще се допитат до народа.

Швейцарците ясно разграничават допитването до народа, което е организирано от политическата система, и допитването до народа, което е организирано от самия народ. При първия случай става дума за референдум, при втория говорим за

### ***гражданска инициатива***

На практика истинската пряка демокрация се крие точно в гражданската инициатива – в способността на обществото само да формулира проблема и да му даде отговор чрез гласуване. Всичко останало е продължение на делегираната демокрация – оторизираните управляващи сами формулират болните въпроси, допитват се до избирателите и – в



Британската кралица посети Австралия след референдума, който остави страната-континент в рамките на кралството.

повечето случаи - не се съобразяват с волята на мнозинството.

В нашето законодателство е възприет терминът допитване, който обобщава всъщност всички форми на пряко осъществяване на държавната власт - национален референдум, местен референдум, общо събрание на населението и подписка.

Различията между референдум и всеобщи избори е още по-ясно - ако в хода на изборите гласоподавателите избират кандидати, при референдума те отговарят с „да“ или „не“ на поставени въпроси.

Стоотици са

### **примерите за успешни референдуми**

След серия от терористични актове и вътрешно напрежение Алжир тръгна по мирен път след един референдум. На 16 септември 1999 г. алжирците подкрепиха на всенародно допитване „План за национално съгласие“, изготвен от президента Бутефлика, и животът в страната се нормализира след години на нестабилност.

Интересни примери за успешни референдуми, които нагледно показват как властта се съобразява с волята на народа, са тези в Австралия (1999 г.) и Пуерто Рико (1998 г.).

След дълъг дебат австралийците гласуваха, че искат да запазят връзката си с британската корона. Че искат да останат доминион.

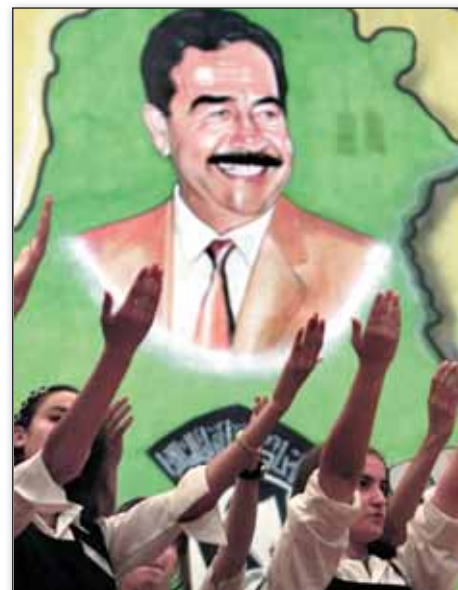
Година по-рано в Пуерто Рико се проведе трети референдум в рамките на 30 години по една и съща тема - да стане ли страната 51-ви щат на САЩ. Както и предните два пъти, пуерториканците казаха „не“. И

страната остана със сегашния си статут на „асоциирана към американската федерация“. Така последната територия, която се присъедини като щат към САЩ, си остана Хаваите, които влязоха във федерацията през 1959 г. след референдум, на който 94% казаха „да“ на съюза. Друга територия не е влизала в САЩ след референдум. Предпоследният щат в САЩ е Аляска - знаете как той става американска територия - Америка го купува от Русия на 30 март 1867 г. срещу 7.2 млн. долара.

Впечатляващи бяха референдумите, с които през 1978 г. и през 1980 г. Австрия и Швеция отхвърлиха строителството на атомни електроцентрали. След трагедията с „Чернобил“ Белгия и Германия също решиха да ограничат строителството на нови АЕЦ.

### **Ролята на референдума не бива да се идеализира**

В различни години той се използва не само като непосредствена форма за реализация на народния суверенитет, но и като средство за легитимация на антинародни управления. Така стоят нещата в Германия през 30-те години на XX век. Първо на 12.11.1933 г. народът дава право на новия райхканцлер Адолф Хитлер да изтегли Германия от Лигата на



Само преди две години и половина - на 15 октомври 2002 г., в Ирак се проведе референдум, който даде още 7 години мандат на Саддам Хюсеин. Нямаме съмнение как завърши този референдум, нали?

народите. Година по-късно – на 19.08.1934 г., 95 на сто от гласувалите германски избиратели дават право на Хитлер да свъместява постове-те на президента и канцлера и така се ражда фигурата на фюрера. След това – на 29.03.1935, 99 на сто от германците одобряват присъединяването на Рейнската зона. С Адолф Хитлер е свързан още един референдум. Един месец след като той поздравява родината си с близането ѝ в Третия райх, австрийците одобряват аншлуса на референдум.



*До тежък конфликт се стигна в Източен Тимор, след като под егидата на ООН на 30 август 1999 г. там се проведе референдум за независимост от Индонезия.*

През 1947 след референдум в Испания е възстановена монархията, но генералисимус Франко, обявен за пожизнен вържавен глава, управлява до смъртта си на 20 ноември 1975 г. и едва след това на трона идва крал Хуан Карлос I. На практика Испания става парламентарна монархия едва през 1978 г., когато е приета новата конституция на страната, одобрена на референдум на 6 декември 1978 г.

Недемократични са референдумите в Чили през 1978, 1980 и 1988 г. Последният все пак махна военните на Пиночет от управлението на Сантяго.

Такъв е и референдумът през 1917 г. в Хаити – чрез промяна на конституцията той узаконява интервенцията на САЩ, като дава право на американците да купуват земя в островната държава.

Тогави и телефонните апарати агитираха в полза на диктатора – като вдигнеш апарата и вместо сигнал се чува “га, га – Сагдам”, разказваха иракчани. Пет месеца по-късно Коалицията на желаещите удари

Багдад.

Едва ли може да се говори за демокрация при серията референдуми, които бяха проведени в средноазиатските републики в средата на 90-те. Президентът на Казахстан Назарбаев удължи мандата си със 7 години след референдум, проведен през 1995 г. По същото време и президентът на Киргизия Аскар Акаев удължи мандата си на референдум. Това направиха и президентът на Узбекистан Каримов и на Туркменистан – Ниязов. На референдум за първия гласуваха 99.6 на сто от избирателите, за втория – 99.9 на сто. Покойният президент на Сирия Хафез Асад бе преизбиран пет пъти и всеки път получаваше 7-годишен мандат. На референдуми. През 1991 г. гласуваха „за” 99.99 на сто от сирийците. През 1999 г. „за” бяха 99.98 на сто. Беларуският президент Лукашенко също удължи мандата си след „всенародно допитване” през 1996 г.

Невинаги референдумите довеждат до очакваните решения на сложни обществени и вържавни проблеми. Често самите резултати от тях водят до социални вълнения – така се случи след референдумите през 1994 г. в Албания, 1999 г. в Молдова и 2003 г. в Чечения.

Дни след гласуването в столицата Дили избухнаха боеве между враждувачи паравоенни формирования, а 40 000 напуснаха домовете си. Друг пример – Еритрея. Страната се отдели мирно от Етиопия след референдум през 1993 г. Той беше успешен. Няколко години по-късно обаче – през 1998 г., след граничен конфликт двете страни започнаха да воюват.

Основната вълна от референдуми, които се провеждат през последните години, са свързани с одобряването на новата европейска конституция или

### **допитванията за членство в Европейския съюз**

Само през 2003 г. във връзка с петото разширяване на ЕС девет от 10-те страни кандидат-членки (с изключение на Кипър) проведоха допитване до населението. Макар и не пряко свързан с въпроса за членство в ЕС, референдум вече проведе и Румъния.

**Как страните от последната присъединителна вълна одобриха на референдуми членството в Европейския съюз:**

Държава	дата	гласове „за“
Малта	8.03.2003	53.65 %
Словения	23.03.2003	89.64 %
Унгария	12.04.2003	83.8 %
Литва	11.05.2003	89.92 %
Словакия	17.05.2003	92.46 %
Полша	8.06.2003	77.45 %
Чехия	14.06.2003	77.33 %
Естония	14.09.2003	67 %
Латвия	20.09.2003	67 %
Кипър *		
Румъния **	19.10.2003	90 %

\* В Кипър референдум не бе проведен  
 \*\* Румъния гласува за новата си конституция, която е съобразена с европейското ѝ членство след 2007 г.

(Източник - интернет)

България одобри Договора за присъединяване към ЕС без референдум. Депутатите се събраха в 8 часа сутринта на 11 май 2005 г. и подкрепиха договора от името на народа. А беше ясно, че около 70-75 на сто от българите биха подкрепили влизането ни в ЕС на референдум и този вот щеше да има много по-голяма тежест от гласуването на 240 депутати.

Ето какво казва по този повод г-н Ян Маринус Виерсма, вицепрезидент на парламентарната група на Партията на европейските социалисти, на срещата си в София с лидера на БСП Сергей Станишев: „Разбира се, не е в наши ръце въпросът по какъв начин България ще ратифицира договора за присъединяване, но аз съм участвал в присъединителните процеси на почти всички нови страни - членки на ЕС, и с изключение на Кипър, всички те проведоха референдум. Той допринесе изключително много за дебата за това какво представлява членството в ЕС за обикновените хора. Този дебат помага на самите хора, на всеки един от тях да изрази себе си, да разбере какъв е съюзът, към който ще принадлежи.“

Българският президент Георги Първанов смята, че всенародно гопитване за членството на страната ни в ЕС е възможно да се пробедо през пролетта на 2006 г. За пръв път президентът говори за национален референдум, който да одобри членството, още на 22 януари 2004 г. в реч пред парламента, посветена на годишнина от встъпването му в

длъжност. „Такъв референдум е безусловно необходим“, заяви и през октомври 2004 г. Георги Първанов. Актът на Народното събрание и подписаният указ за обнародване на ратификационните документи не снемат темата за референдума от дневния ред, обясни президентът. В неговите очи референдумът е „повод за мащабна разяснителна кампания, която да обясни на хората не само предимствата на членството, за да може да се направи един не емоционален, а осъзнат избор“. Гласуването на подобен референдум също се схващаше като повод за информационна кампания и от министъра по европейските въпроси в правителството на Симеон Сакскобургготски Меглена Кунева.

Според държавния глава Първанов удачен вариант е гопитването да се направи едновременно с изборите на български депутати в Европейския парламент. Той не е склонен това да стане на парламентарни избори, тъй като политизацията на този национален въпрос ще е неизбежна. „След 15 години най-после

**трябва да дойде време за пряка демокрация“**

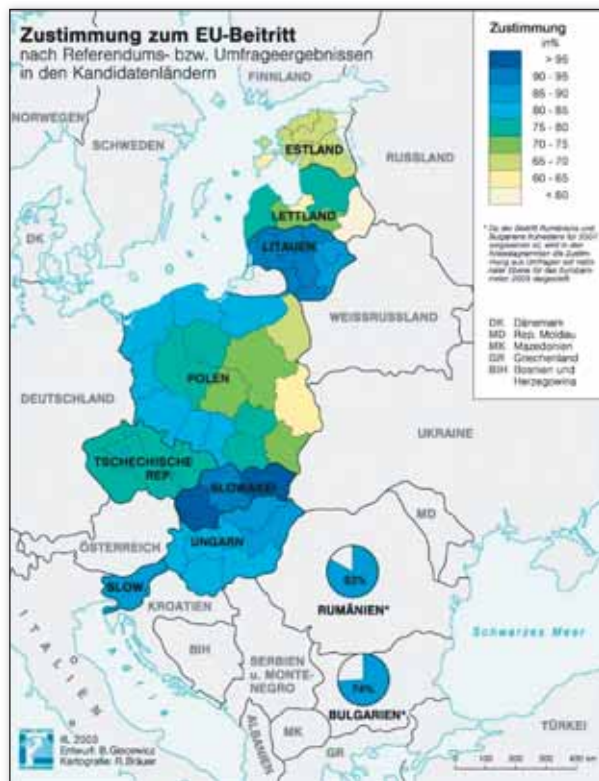
отсече Първанов.

Държавният глава обаче не предложи цялостна концепция за навлизането на пряката демокрация. Той предложи да се помисли единствено за приемането на специален закон за референдум за членството в ЕС.

Дни по-късно - в средата на май 2005 г., в телефонен разговор президентът и министър-председателят Симеон Сакскобургготски говориха за евентуалното произвеждане на национално гопитване. „В европейските страни има най-различни формули за референдум за присъединяването към Европейския съюз, но за нас е важно да обсъдим най-интересната и изгодната за България“, лаконично заяви премиерът Сакскобургготски в Бяла Слатина на 16 май 2005 г.

Разбира се, важно е да се отчита и какво мисли самата Европа за един евентуален референдум в България. Според председателя на Европейския парламент Патрик Кокс „българските политици ще поемат голям риск, ако решат да проведат референдум за членството в Европейския съюз, без да подготвят предварително българската общественост за това“ (реч пред НС на 7 юли 2004 г.).

Всъщност още при първото разширяване на Европейския съюз (1



Тази карта нагледно показва какво е съгласието за присъединяване към ЕС, изразено на референдумите, проведени в страните, които последни влязоха в съюза. Най-слаба е подкрепата в източните провинции на Полша и Латвия.

Данни - интернет

януари 1973 г.) три от четирите кандидатки - Обединеното кралство, Дания, Норвегия и Ирландия, провеждат референдум. Великобритания не гласува, а Норвегия отхвърля членството. По-късно шведите пък отхвърлиха влизането на страната в еврозоната на референдум с мнозинство от 56.2%.

Само няколко години по-късно (5 юни 1975 г.) Великобритания организира референдум по въпроса дали да напусне Европейската общност, или да остане член на основата на споразумението от Дъблин, което коригира членския внос на страната в нейна полза. Победяват привържениците на членството.

При второто и третото разширяване - присъединяването на Гърция на 1 януари 1981 г. и на Португалия и Испания на 1 януари 1986 г., страните кандидатки не организират референдуми за членството си.

При четвъртото разширяване (1 януари 1995 г.), наричано и ЕАСТ (Европейска асоциация за свободна търговия) разширяване, тъй като и четирите кандидатки - Швеция, Австрия, Финландия и отново Норвегия, са членки на ЕАСТ, и четирите провеждат референдуми, като норвежците за втори път отхвърлят членството.

Няма едина

### класификация на видовете референдум

Класифицирането на референдумите се извършва по различни принципи и затова е разнообразно.

В зависимост от територията, върху която се провежда референдумът, той бива:

- **национален**
- **местен**

Предмет на национален референдум могат да бъдат въпроси от общодържавно значение като приемане на нова конституция (Германия, Австрия и Швейцария); промяна в конституцията (Испания, Швейцария, Австрия); ратифицирането на международен договор, който влияе върху функционирането на държавните институции (Франция); промяна в организацията на публичните власти (Франция); ратифициране на международен договор за присъединяване към организации за колективна сигурност или към наднационални общности (Швейцария); приемане или изменение на закони (Швейцария, Австрия) и др.

За разлика от националните местните референдуми имат локално значение. Те са по-силно застъпени в децентрализирани държави или в държави със силно местно самоуправление. Това предопределя широко използване на местния референдум както в държави с конфедеративно устройство (например Швейцария), така и в унитарни държави с регионално самоуправление (например Франция, Словакия и др.). Във Федерална република Германия се забелязва тенденция към възраждане на идеята за произвеждане на референдуми на местно ниво. От началото на 90-те години на XX век в повечето провинции на Германия (Шлезвиг-Холщайн, Мекленбург-Предна Померания, Саксония-Анхалт, Бранденбург и др.) са приети закони за допитване до местното население по въпроси от локално значение.

Има страни като бившите съветски републики Таджикистан, Туркменистан и Узбекистан, в законодателството на които не е изрично посочено разграничението между общонационален и местен референдум, като е предвиден общ ред за произвеждането им.

Референдумите могат да се разделят на:

- **решаващ**
- **консултативен**

В първия случай конституцията постановява, че решението, взето на референдум по определен въпрос, задължително влиза в сила. При консултативен референдум решението на електората може да бъде взето само за сведение. Обикновено въпросите, които подлежат на решаващи референдуми, засягат конституционното устройство.

Референдумите могат да бъдат:

- **конституционен**
- **обикновен (законодателен)**

В първия случай на референдум се подлага проект за нова конституция (например Франция – 1958 г.) или поправка на конституция. За одобряването на конституционните референдуми в Швейцария се изисква не само промените да бъдат подкрепени от мнозинството гласували, но и повечето от кантоните да са се произнесли „за“ (това е т.нар. двойно „да“). Обикновен е всеки референдум, който не разисква устройството на страната (за такъв може да се брои дори и референдумът в Швейцария за членството в ООН).

Съвсем условно референдумите могат да бъдат разделени на:

- допарламентарен референдум и законодателна инициатива
- следпарламентарен
- извънпарламентарен

Първият се провежда, преди един закон да влезе в пленарната зала. Той има за цел да изясни мнението на гласоподавателите по даден законодателен въпрос. Тук е мястото да се отбележи и т.нар. законодателна инициатива, която се характеризира с възможността гражданите да предлагат на държавните органи идеи за изменение на законодателството или готови законопроекти. По своя механизъм законодателната инициатива се отличава от референдума. Отделните законодателства предвиждат различни видове законодателни инициативи. В Швей-

цария са предвидени следните нейни форми: конституционна инициатива, която се отнася до пълно или частично изменение на конституцията; инициатива за изменение на текущото законодателство; обща законодателна инициатива, чийто обект са отделни идеи за изменение на законодателството; формулирана законодателна инициатива, характеризираща се с предлагане на предварително изработен от населението законопроект.

Законодателна инициатива е уредена и в правото на Германия и САЩ. В Германия тя е допустима на провинциално ниво, а в САЩ – на щатско ниво. Например конституцията на щата Мичиган предвижда възможността гражданите да предлагат, да приемат или да отхвърлят законопроекти.

Следпарламентарният референдум се провежда, след като един закон е приет от парламента и трябва да бъде утвърден от гласоподавателите по пътя на допитването. Третият референдум – извънпарламентарният, е по-специфичен – той се провежда при отсъствието на парламент или има за цел да заобиколи действащ парламент примерно в президентска република, когато държавният глава не е уверен в поддръжката на даден законодателен акт. Като класически пример за третия вид референдум обикновено се изтъква Франция при Де Гол.

Може да говорим и за **утвърждаващ и отменящ** референдум – допитване, при което избирателите утвърждават или отменят действието на закон (в Италия нееднократно се провеждат референдуми, които спират законодателен акт).

Референдумите могат да се разделят на:

- задължителни
- факултативни

Задължителни са тези, които са предвидени за произвеждане от конституциите на съответната страна. Те са част от минимално необходимия фактически състав с оглед възникване последиците на целената правна промяна. В Швейцария задължителни са референдумите при промяна на федералната конституция, при присъединяването към международна организация за колективна сигурност, при присъединяването на наднационални общности, при приемането на някои федерални закони.

В немското право е предвидено задължително произвеждане на референдум при приемане на нова конституция. В гържави като Таджикистан, Испания и Узбекистан и гр. законодателството не предвижда задължително произвеждане на референдум по определени материци. В Литва пък задължителният референдум се провежда при изменение на конституционни разпоредби, отнасящи се до принципите за демократичната и независима гържава, както и норми относно гържавното устройство, изменение в начина за промяна на конституцията, ратификация на договор за участие на Република Литва в международни организации.

За разлика от задължителния референдум факултативният се провежда по преценка на съответните органи. В Швейцария предмет на факултативен референдум могат да бъдат федерални закони; закони, влезли ускорено в сила, чието действие надхвърля една година; решения на федерално ниво, доколкото това е предвидено от Федералната конституция или от закон; някои международни договори. Както бе споменато, от 30 години насам приетите от федералния парламент закони не влизат в сила, докато не изтече срокът от 100 дни, в който инициативен комитет може да събере задължителната 50-хилядна подписка. Така този вид допитвания изграят ролята на гражданско вето върху нежеланите актове. За тях също важи характерното за Швейцария двойно „да”. Тук отново се говори за факултативен референдум.

Във Франция местните референдуми - както общински, така и в по-големите административно-териториални единици, имат факултативен характер.

Тези, както и различни други класификации, често се преплитат - един и същ референдум може да се разглежда като законодателен, факултативен и следпарламентарен например.

Особена форма на гражданско участие в законодателния процес е

### ***правото на петиции***

Във Франция, Белгия, Германия, Австрия и гр. то е конституционно прогласено право.

В основния закон на ФРГ е предвидено, че всеки има право самостоятелно или съвместно с други лица да се обръща с писмени искания към

съответните органи на публична власт и в частност към парламента. Сходни разпоредби се съдържат и в конституцията на Франция от 1958 г.

В зависимост от административно-териториалното устройство на съответната гържава отделните законодателства предвиждат и възможности за отправяне на петиции не само до централните органи на гържавна власт (парламент, правителство), но и до органите на местното самоуправление. В гържавите - членки на Европейския съюз, по силата на Договора за създаване на Европейска общност е уредена възможността за отправяне на петиции и до Европейския парламент.

Уредбата на правото на петиции в повечето от европейските гържави е насочена към гарантиране на максимално широка възможност за всички граждани за отправяне на предложения и бележки към органите на публичната власт. Формалните и процедурните изисквания към упражняването на правото на петиции са редуцирани до минимум. Същевременно и правните последици са с нисък интензитет. Повечето законодателства предвиждат задължение на сезирания централен орган на гържавна власт или орган на местно самоуправление да се произнесе по предмета на петицията, отправена до него. Не съществува обаче задължително съдържание на отговора. Освен това с отговора на поставения с петицията проблем задълженията на органа на публичната власт се изчерпват.



## ГЛАВА 2

---

*Организационни въпроси, свързани с произвеждането на местни и национални референдуми. Разлики при гласуването на избори и референдум. Обхват на темите, които могат да бъдат гласувани на референдум – „компетентността на гласоподавателите”. Прагове за инициране на референдум; срок за набиране на подписи; изисквания за минимален брой участници; изисквания за минимален брой гласове „за”.*

---

По госта белези процедурата, по която се провеждат референдумите, е близка до процедурата на изборите. И в двата случая се гласува тайно, и в двата случая право на избор имат един и същ кръг лица. Основната разлика между изборите и референдума е в обекта на волеизявление – при изборите такъв обект се явява кандидат за изборна длъжност – депутат, президент, кмет или общински съветник, докато при референдума обект на волеизявлението не е човек, а определен въпрос, заради който се прави референдумът. Въпрос, на който трябва да се намери отговор – било то закон, законопроект, конституция, поправка на конституция, обществен вътрешнополитически проблем или въпрос, който засяга международния статут на държавата.

### ***Решението на народа винаги е крайно***

без възможности за нюанси - хората отговарят с „да“ или „не“ на поставения дискуссионен въпрос. Гласоподавателите непосредствено приемат или отхвърлят предлаганото решение на казус. Разбира се, съществуват изключения от това правило - например в Швейцария се допуска на референдум да се избира и между няколко алтернативни решения. В този случай избирателят може да даде положителен отговор на няколко варианта и побеждава този, който събере най-много гласове. Всички останали, дори тези, които получат значимо число гласове, се считат за отхвърлени.

В референдумите имат право да участват всички лица, които имат активно избирателно право - граждани, навършили 18 години, с изключение на поставените под запрещение и изтърпяващите наказание лишаване от свобода. Ако условията за получаване на активно избирателно право са различни при различните видове избори, правото за участие в референдумите обикновено имат тези гласоподаватели, които могат да гласуват за долната камара на парламент. Например във федералния австрийски закон за народно гласуване от 1958 г., както и в редакцията му от 1972 г., е записано: „Право на глас имат всички мъже и жени, които в деня на началото на кампанията имат право да гласуват на изборите за Национален съвет.“

Избирателите са равнопоставени - всички имат равен по тежест глас. Пример за такъв запис може да се намери в испанския закон за референдумите от 1980 г.

Различните законодателства подхождат различно по въпроса дали гласуването на референдумите трябва да е задължение на избирателите или не. В Швейцария няма подобно задължение. Разбира се, и тук има изключение - в кантон Шафхаузен е въведена глоба от 5 швейцарски франка за всеки, който не гласува на избори или референдум.

Пълнолетното население в някои от швейцарските кантони е задължено да участва периодично и безвъзмездно в процеса като преброятел. При отказ от участие в броенето на бюлетините следват глоби. В страните, в които гласуването на избори е задължително, гласуването на референдум също е задължително. Разбира, се и санкциите са аналогични.

### ***Инициативата за предизвикване на референдум***

Обикновено принадлежи на някои от върховните държавни органи - президент, правителство, както и на определено число депутати или граждани. На базата на практиката и тълкуване на конституцията инициативата за свикване на референдум във Франция принадлежи на президента - той обявява национален референдум, той формулира въпросите, които се поставят за решаване. В Италия национален референдум има тогава, когато се събере подписка от 500 хиляди избиратели при общ брой на населението 50 000 000 или бъде поискан от 5 от 20-те органа на местното самоуправление - областните съвети. В Словакия референдумите се насрочват от президента след решение на Националния съвет, което трябва да е по инициатива на правителството или депутатите или на 350 000 избиратели.



*В Унгария инициативата принадлежи на президента, правителството и 50 депутати, въпреки че решението за произвеждане се взема от парламент.*

Как се стига до референдум - отговорът на този въпрос е в пряка зависимост от държавното устройство на съответната страна. Изключително важно е дали тя е монархия, конфедерална или унитарна, президентска или парламентарна република. Затова в едни страни

окончателното решение за произвеждането на национален референдум се взема от парламента, в други – от президента. Разбира се, има случаи, в които участието на президента или правителството в процеса е сведено до минимум – те просто определят датата за гласуване.

В много страни проверката по спазване на всички процедури за инициране на референдум е предоставена на върховни или конституционни съдии. Избирателите могат да подават жалби, които се разглеждат по същата процедура, както при изборите. Право да оспорват резултатите от референдумите имат само политическите партии. Окончателното решение по подобно оспорване принадлежи на висшата съдебна инстанция на съответната страна.

Местните референдуми се провеждат обикновено по инициатива на местните органи на власт или на група избиратели. Например 10 на сто от избирателите в дадена териториална единица на Беларус могат да иницират референдум.

На практика самата

### **организация за произвеждането на референдумите**

– било то местни или национални, е аналогична с тази на изборите – избирателни списъци, избирателни комисии, бюлетини, законово регулиране на кампанията и т.н. Например организационно-техническата подготовка на местен референдум в България се извършва от кмета на общината и общинската администрация, съответно от кмета на района или кметството. Процедурите по изготвянето, утвърждаването и обявяването на избирателните списъци; отпечатването на бюлетините и образците за протоколи; снабдяването на секционните избирателни комисии с избирателни пликосе, кутии, бюлетини, протоколи и кабинки за тайно гласуване са аналогични с тези при произвеждането на парламентарни или местни избори, като изключенията са изрично уредени в Закона за допитване до народа.

Организацията, произвеждането на местен референдум и отчитането на резултатите от гласуването се осъществяват от избирателните комисии, предвидени в Закона за местните избори – общинска и секционни.

Трябва да се отбележи, че съдържанието на бюлетината за гласуване

в местен референдум е винаги различно, защото включва освен наименованието на общината, района, кметството, населеното място, където се произвежда референдумът, и въпроса, на който гласоподавателят следва да отговори с „да“ или с „не“.

Както и на изборите, при произвеждането на референдумите е необходимо да се предостави достатъчно време, за да могат защитниците и противниците на дадена теза да обосноват възгледите си, така че да стигнат до максимално широк кръг избиратели. Използването на националните медии за целта е практика в европейските страни – в едни от тях ефирно време се предоставя безплатно и поравно, а в други, например в Испания, времето се разпределя в зависимост от числеността на парламентарните фракции.

Изключително важен въпрос е кога един референдум се смята за валиден. По правило в повечето европейски страни референдумът се признава за състоял се, ако в него са взели участие мнозинството от регистрираните избиратели. Едно решение се счита обикновено за прието, ако мнозинството от гласувалите (50% плюс 1 глас) подкрепят един от предлаганите отговори. В практиката обаче съществуват и други варианти – когато решение се взема само ако то е било подкрепено с 2/3 или дори 3/4 от гласовете на избирателите. В някои законодателства предварително се залага не само процентът на избиратели, които трябва да гласуват, а процентът на положителните отговори. Например на референдума във Великобритания за предоставянето на автономия на Шотландия и Уелс е имало изискване то да бъде подкрепено от поне 40 на сто от гласоподавателите в тези части на държавата. Това не се е случило нито в Шотландия, нито в Уелс.

В законодателствата на отделните държави се предвиждат

### **специфични процедури за произвеждане на референдум**

В Узбекистан, Таджикистан, Туркменистан и Словакия специален закон урежда процедурата за произвеждане на референдум, като избирателният закон има субсидиарно приложение. Във Франция има отделни нормативни актове, уреждащи както самата организация и произвеждане на референдума, така и кампанията относно насрочен референдум. В швейцарското право се съдържа изключително подробна регламен-



*Бюлетините от личния вот се броят по изключително опростена процедура – подреждат се в купчини и се поставят на електронна везна. Предварително е изчислено колко тежи една бюлетина, така че кантарџт показва не тежест, а брой.*

мация на организационно-техническите, процедурните и формалните изисквания за произвеждането на референдум. Уредбата е в множество нормативни актове, имащи различен основен предмет. Регламентирани са изискванията към процедурата за произвеждане на всеки вид допитване, към формата, съдържанието и размера на бюлетините, към начина на формулиране на въпросите и т.н.

В Берн обичат да казват

### ***„Не Швейцария е направила референдума, а референдумџт - Швейцария“***

Действително няма друга страна, където народџт да разполага с толкова широки правомощия за участие в гържавното управление. Местните граждани могат да се включват във вземането на управленски решения на всички нива, могат да иницират промени в конституцията, да спират приети закони и правителствени актове, да формират външната политика.

Сто хиляди швейцарци с избирателни права могат чрез подписка, проведена в рамките на 18 месеца, да поискат промяна на конституцията. Ако такава подписка се осъществи, референдум ще има независимо

от мнението на правителството и парламента. Това е задължителен референдум. От 1848 г. на задължителен референдум са подложени общо 215 законопроекта и само в 27.5% от случаите законопроектите са отхвърлени от народа.

Петдесет хиляди имащи право на глас граждани чрез подпис в рамките на 100 дни след публикуване на законопроект могат да поискат неговата промяна – това става само на факултативен референдум. От 1848 г. над 2000 законопроекта са подлежали на факултативен референдум – толкова закони са били приети, но само в 148 случая е проведен референдум. А само в 48% от тези случаи законопроектџт е отхвърлен от народа.

Швейцарците правят референдуми с лекота. Референдумџт в Швейцария е обработен, действащ механизъм.

Първо, швейцарците гласуват предимно по пощата – около 75 на сто от гласовете на местен референдум идват по пощата. Три седмици преди гласуването общините разпращат до избирателите бюлетините, с които се гласува, както и брошури, в които стегнато са обяснени гледните точки по поставените казуси. Избирателят получава два плика, както и легитимацията си за гласуването. Самото гласуване по пощата улеснява администрирането в изборния ден. Всъщност денят за гласуването не е един – обикновено започва в петџк вечерта и приключва в неделя по обед. През цялото това време обаче са отворени далеч по-малко на брой секции, отколкото в България. Гласуването става бързо – избирателите идват в секцията с предварително попълнените бюлетини. Те трябва да представят легитимационната си карта – паспорт при гласуването не се изисква. Картата се пуска в една урна, а бюлетината се пуска подпечатана в друга.

Бюлетините от пощата се обработват още в събота – преди да завърши гласуването, така че резултатите от вота стават ясни 1-2 часа след края на гласуването в неделя.

Ако въпросите на референдума са повече, а това е честта практика в Швейцария, тџй като има застъпване на национални и местни референдуми, броенето не се усложнява – просто преброителите разделят бюлетините на толкова купчини, колкото са възможните комбинации от отговорите на различните въпроси.

Средно в Швейцария на около всеки три месеца се провеждат гласувания. Средното участие в допитвания в Швейцария е около 40%. При силно поляризираци теми от национално значение избирателната активност достига до почти 80%.

Интересно място при произвеждането на референдумите имат институциите и медиите. В Швейцария по принцип е забранено всяко директно въздействие на институциите при избори и гласувания. Все пак те имат известно заглавие около информирането на имащите право на глас граждани. Гласуващите следва да получат информацията, която е необходима за вземането на решение, не само за датата и предмета на гласуването. От голямо значение е медиите да предоставят възможност както на противниците, така и на привържениците на дадена идея да защитят позициите си.

Освен материалите за гласуването (бюлетини, карта за легитимация на гласуващите и т.н.) имащите право на глас граждани получават за информация официално изготвени разяснения по поставения за гласуване въпрос. По неутрален и обективен начин тези текстове вземат отношение по конкретния казус, подложен на референдум. Равностойно се представят аргументите на подкрепящата и на отхвърлящата страна. Кампаниите в Швейцария се водят много повече от обществените сили, по-специално партии и обединения за защита на общи интереси - професионални, браншови, екологични или социални организации.

Така швейцарците могат да изградят собствено мнение дори по изключително специфични казуси, например по данъчната политика. В началото на март вторият по големина кантон в Швейцария - Берн, отхвърли предложението на три браншови организации за намаляване на данъчната тежест с 10 на сто. Ставаше дума за ДОД, данъка върху имуществото на физическите лица и за данъците върху недвижимите имоти. Привържениците на намаляването изтъкваша, че всеки швейцарец ще разполага с 300 франка повече на година, а в кантона ще влязат нови инвестиции и ще спре вътрешната миграция. Противниците на намаляването, главно от средите на правителството, контрираха със следните доходи - бюджетът на Берн ще намалее с 400 млн. франка, а това ще доведе до орязване на някои пера - за строителство, за образование, за издръжка на полицията. Народът

помисли няколко седмици и каза категорично „не” на ниските данъци. Решаването на финансови въпроси на референдум повдига друг казус - нивото на компетентност на гражданите. Колко хора разбират от данъчна политика и трябва ли сериозни казуси като равнището на бюджета да се оставят в ръцете на некомпетентната маса? Разбира се, въпросът е спорен. Практикуващите пряката демокрация го решават по различен начин.

	Въпроси, които не могат да бъдат решавани чрез местен референдум	Въпроси, които не могат да бъдат решавани чрез национален референдум
България	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Въпроси на общинския бюджет и данъчното облагане по Закона за местните данъци и такси</li> <li>2. Местни въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален рег</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Въпроси за допълнение и изменение на конституцията</li> <li>2. Въпроси от компетенцията на ВНС</li> <li>3. Въпроси за държавния бюджет и данъчното облагане</li> <li>4. Въпроси от компетенцията на съдебните органи</li> <li>5. Въпроси от компетенцията на Конституционния съд</li> <li>6. Други въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален рег.</li> </ol>
Швейцария	Без ограничение	Без ограничение с изключение на въпросите, свързани с международноправните норми ( <i>ius cogens</i> ), например забрана за геноцид, агресия, насилие, изтезания, робство, расизъм и др.

(из „Среда за национални и местни референдуми в България” - издание на „Болкан Асист”)

Ето един друг спорен въпрос - компетентни ли са гражданите да приемат такъв сложен документ като европейската конституция. В различните страни този дебат мина под различен знаменател. В крайна сметка бе решено всяка страна сама да прецени как да ратифицира документа - чрез парламентарно гласуване или чрез национален референдум.

**Кои страни ще проведат референдуми за приемане на евроконституцията:**

Австрия	не
Белгия	не
Германия	не, ратифицирана от парламента
Гърция	не, ратифицирана от парламента
Дания	да, 27.09.2005
Естония	да, не е насрочен
Ирландия	да, не е насрочен
Испания	да, проведен на 20.01.2005 г. 76,73% за, 17,24% - против
Италия	не, ратифицирана от парламента
Кипър	не
Латвия	не
Литва	не, ратифицирана от парламента
Люксембург	да, проведен на 10.07.2005 - 57,7% за, 42,3% - против
Малта	не
Нидерландия	да, проведен на 1.06.2005 - 37% за, 63% - не
Великобритания	да, не е насрочен
Полша	да, не е насрочен
Португалия	да, XII.2005 г.
Словакия	не
Словения	не
Унгария	не, ратифицирана от парламента
Финландия	не
Франция	да, проведен на 29 май 2005 г. - 45,14% за, 54,86% - против
Чехия	да, юни 2006 г.
Швеция	не

(из „Среда за национални и местни референдуми в България“ – издание на „Болкан Асист“)

Тежък удар по европейската идея дойде от родината на тази идея - Франция. В края на май 2005 г. по безапелационен начин Париж отхвърли на референдум проекта за евроконституция, и то при изключително висока избирателна активност – 69,74%, която бе по-висока дори и от тази на референдума от 1992 г., когато Франция подкрепи Договора от Маастрихт. Отговорът на французите бе отговор на друг въпрос, обясни президентът Жак Ширак. Французите гласуваха против европейската конституция, но и против правителството. Ширак се съобрази с вота и два дни след гласуването смени министър-председателя Жан-Пиер Рафарен с вътрешния министър Доминик дьо Вилпен.

Три дни по-късно на консултативен референдум и една от най-гъсто населените страни в Европа, Холандия, също отхвърли евроконституцията. Индиректен удар по европейската идея нанесе и Великобритания, която след резултатите във Франция и Холандия отложи за неопределено време произвеждането на национален референдум за приемане на евроконституци-

ята. Малко утешение в напрезнатата ситуация бе фактът, че 223 хиляди избиратели в Люксембург одобриха в началото на юли 2005 г. основния документ на Стария континент.

У нас дебат за приемането на евроконституцията чрез референдум просто няма. А зам.-министърът на външните работи Гергана Грънчарова казваше: „Демокрацията в България само би спечелила от референдум за европейската конституция.“

Видовете референдум ясно показват, че правно последствие от гласуването може да настъпи при който и да било негов вид, но задължителни последиствия може да има само при решаващ референдум. Ясно е, че при консултативния референдум, независимо в каква фаза на законодателния процес се провежда той, се търси само изясняване на мнението на избирателите и неговият резултат може да не бъде отчетен от законодателния орган.

Решаващият референдум е този, който има надзаконова юридическа сила. Той е задължителен за всички държавни органи, длъжностни лица, учреждения и граждани. Такъв референдум може да спре, да измени, да отмени закон.

### **Резултатите от референдумите се утвърждават по различен начин**

В някои страни просто се приемат необходимите закони или актове на изпълнителната власт или конституционни промени. Понякога резултатите се оформят като закон от името на парламента с упоманаване на референдума - особено когато става дума за допарламентарен референдум. В отделни случаи парламентът излиза със закон, който директно следва волята на избирателите. В този случай референдумът дословно се приема като закон и се утвърждава от президента - примерно конституционният референдум в Беларус от 1996 г. Накратко, в различните страни има разнообразни форми на референдумите, които пък имат различно юридическо значение и последиствия.



### ГЛАВА 3

---

*Състоянието в България. Първи опити за пряка демокрация. Референдумите и комунистическата държава. Среда за национални и местни референдуми - законови възможности след 1989 г. Инициране на референдум от изпълнителната власт и гражданска инициатива. Обединен законопроект за изменение и допълнение на Закона за допитване до народа. Проблеми на финансирането. Проект на „Болкан Асист”. Преглед на дебата - стенограма от заседанието на Народното събрание на 1.7.2004 г. по време на разглеждането на второ четене на нов ЗДП.*

---

България има дълга, но непоследователна практика в пряката демокрация. През 1909 г. е приет Закон за допитване до народа по общинските работи. Съгласно него някои решения на общинските съвети, преди да бъдат изпълнени, се подлагат на одобрение от народа. Решенията се отнасят преди всичко до изграждане на обекти и осъществяване на дейности, които не могат да бъдат финансирани с общинския бюджет: здания (включително църкви и училища), корекция на реки, канализация

на улици, прокарване на водопроводи, направа на мостове, пътища и съоръжения. С общински референдуми се сключват заеми от общината; решава се за присъединяването към друга община или за образуването на самостоятелна община.

Този първи закон за допитване до народа по общинските работи става много популярен в цялата страна и научава българина да участва пряко в общинското управление, пише по този повод известният историк Никола Дамянов. Инициатор на допитване можел да бъде всеки жител на общината. Това понякога водело до гребнотемие, но все пак запознавало българина с пряката демокрация. Този закон действа 35 години и е отменен със Закона за градските общини, приет след преврата на 19 май 1934 г.

Интересно е, че дълго време след 9 септември 1944 г. възможност за произвеждане на местни референдуми се предвижда в... Закона за намаляване броя на кръчмите и ограничаване на пианството от 1947 г.

Втори български закон за допитване до народа е приет по време на земеделското управление на Александър Стамболийски. Гласуван е на 14 октомври 1922 г. от 19-ото обикновено Народно събрание и действа кратко – до 21 март 1924 г. Приемането му има специален повод – този закон отваря път за

### ***първия национален референдум***

на който народът да определи виновността на министрите от кабинетите на Иван Евстатиев Гешов (1911-1913), г-р Стоян Данев (1913) и Александър Малинов (1918) за обявени и водени войни и за последвалите ги първа национална (1913) и втора национална (1918) катастрофа. Законът постановява допитването да се извърши чрез гласуване с два вида бюлетини – черни и бели.

Така се стига до първия национален референдум в България, който е проведен на 19 ноември 1922 г. по времето на Александър Стамболийски. От 926 490 избиратели, участвали в допитването, 647 313 гласуват с бялата бюлетина (69.86% - за), 223 587 – с черната (24.13% - не); 55 593 бюлетини са недействителни (лозунги и др.). В резултат на референдума на 31 януари 1923 г. се приема специален Закон за съдене на министрите, който де факто утвърждава референдума за установяване ви-

новността на министрите и уточнява начина за избиране на държавен обвинител. Така се узаконява арестуването на опозиционните лидери. Само след седем месеца Александър Стамболийски е свален, а затворените политици са пуснати.

На 26 юли 1946 г., след края на Втората световна война, 26-ото обикновено Народно събрание приема Закон за допитване до народа за премахване на монархията и провъзгласяване на народна република и за свикване на Велико народно събрание. Последва още едн

### ***втори национален референдум***

на 8 септември 1946 г. От всичко 4 509 354 гласоподаватели участват 4 132 007 души. От гласувалите 92.72% са за народна република и 4.37% - за монархия. Останалите бюлетини са недействителни. Въз основа на резултатите от референдума на 15 септември 1946 г. Народното събрание прогласява България за народна република. Функциите на държавен глава са поети временно от Васил Коларов, а на следващия ден, 16 септември 1946 г., царското семейство - Симеон II, майка му царица Йоанна, четири години по-голямата му сестра Мария-Луиза и княгиня Евдокия, напуска България със специален влак.

И до днес продължават споровете за законността на референдума, тъй като той става в нарушение на Търновската конституция и в условията на руско военно присъствие. Дори самото озаглавяване на закона за референдума (Закон за допитване до народа за премахване на монархията и за провъзгласяването ѝ за народна република...) навежда избирателите към извода, че въпросът е предварително решен от инициаторите и организаторите на референдума.

Привържениците на референдума обаче подчертават няколко други факта - изключително високия процент погадени гласове в полза на републиката; консенсуса на политическите партии относно формата на бъдещото държавно управление; представителството на САЩ и Великобритания в Съюзната контролна комисия в България не се противопоставя на референдума; резултатите са одобрени и от 6-ото Велико народно събрание.

През 1971 г. е приета втората републиканска конституция на България (1971 - 1991 г.). Тя е одобрена на

### **третия национален референдум**

- 16 май 1971 г., като гласовете «за» достигат почти до 98 на сто. В конституцията е посочено, че «България развива и укрепва гружбата, сътрудничеството и взаимопомощта със СССР и гругите социалистически и съюзнически страни».

По-важното е, че точно в конституцията от 1971 г. е посочено, че «Държавният съвет определя гата за произвеждане на референдум, когато има решение на Народното събрание по кой въпрос и по какъв ред да се произведе референдумът». На базата на Живковата конституция през 1983 г. е приет Закон за допитване до народа и указ № 1791 на Държавния съвет на НРБ от същата година. Преди 1989 г. по този закон не е провеждан национален референдум. След пагането на комунизма имаше няколко идеи да се проведат референдуми именно по този закон – примерно да се повтори референдумът „монархия или република”, да се одобри новата конституция на национално допитване. Те не се осъществиха.

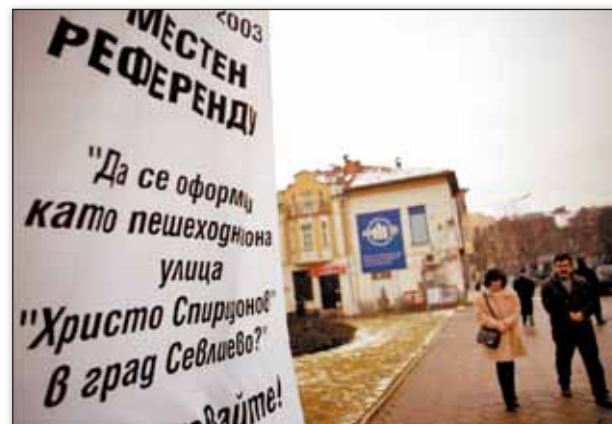
Действащата българска конституция (13 юли 1991 г.) беше приета без референдум. Самата тя определя, че Народното събрание приема решение за произвеждане на национални референдуми (чл. 84). В нея е записано, че «националните и местните референдуми се провеждат въз основа на общо, равно и пряко изборително право с тайно гласуване» (чл.10). «Организацията и редът за произвеждане на избори и референдуми се определят със закон», това пък е записано в чл.42, ал.2. През ноември 1996 г. 37-то Народно събрание приема

### **действащия закон за допитване до народа**

(частично променен през лятото на 1999 г.), който на пръв поглед е изключително демократична крачка в правилна посока.

Законът урежда прякото участие на гужданите в управлението на гужравата и общините чрез национални референдуми, местен референдум, общо събрание на населението и подписка.

По силата на закона национални референдуми могат да се правят единствено за някои въпроси, които са от компетенцията на обикновено Народно събрание. Още в. чл. 5 са подчертани въпросите, на които електоратът не може да отговаря на национален референдум –



Референдумът в Севлиево бе проведен на 15.03.2003 г. по въпроса "Да се оформи ли като пешеходна зона улица "Христо Спиридонов" в град Севлиево".

въпроси от компетенциите на Великото народно събрание; въпроси на гужравния бюджет и ганъчното облагане; въпроси от компетенциите на съдебните органи; въпроси от компетенциите на Конституционния съд; други въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален ред.

Законът влиза сила през 1996 г., но оттогава нито един национален референдум не е проведен. Има една съществена причина за това - според действащото законодателство изборителите не могат да предизвикат национален референдум по какъвто и да било въпрос. Според чл. 6 от закона предложение до Народното събрание за произвеждане на национален референдум могат да правят: не по-малко от една четвърт от общия брой на народните представители, Министерският съвет, президентът на републиката.

**Местните референдуми**, които се провеждаха през последните години, бяха еднотипни - с тях изборителите изразяваха желанието на гужено населено място да се отдели от една община и да отиде в друга. Спирачка за тяхното произвеждане беше изискването за предварителна подписка, в която да се включат минимум една четвърт от гласоподавателите на съответната територия.

Въвеждането на подобни прагове – брой на изборители, които да се включат в иницираща подписка, е масова практика, така се ограничава възможността от произвеждането на референдуми по несъществени въпроси. Огромната височина на тези барие-

ри обаче няма никакъв смисъл – при прекомерни изисквания, както е в България, на практика се убива идеята за референдум. Високият праг е спирачка за инициативността, той дава предимство на институциите, а не на гражданите.

#### Прагове за инициране на референдуми:

Вид референдум	България	Швейцария	Словения	Италия
Национален референдум	Не може да се иницира от гражданите	Погнусите на 50 000 от гласоподавателите	40 000 погнуса	500 000 погнуса
Местен референдум	Погнусите на 25% от гласоподавателите	* Погнусите на 1.5% от гласоподавателите	* 1-2%	* 5%
Гражданска инициатива на общинско ниво	Няма такава законодателна форма	* Погнусите на 1.5% – 2.5% от гласоподавателите	* 1-2%	* 1-2%
Гражданска инициатива на национално ниво	Няма такава законодателна форма	Погнусите на 100 000 гласоподаватели	1. Законодателна инициатива – 5000 погнуса 2. За промяна на конституцията – 30 000 погнуса	Законодателна инициатива – 50 000 погнуса

\* Точният процент се определя с решение на местните парламенти (из „Среда за национални и местни референдуми в България” – издание на „Болкан Асист”)

На практика пряката демокрация съществува в България, но само като абстрактна възможност, предвидена и допустима от конституцията. Регламентацията на Закона за допитване до народа води до невъзможност да бъдат проведени каквито и да било форми на пряката демокрация. Звучи абсурдно, но е истина – законът за референдумите забранява референдумите.

Даже обезсмисля и общите събрания на населението. Такива са разрешени и регламентирани от закона (чл. 38-49 от ЗДН). Дадено е право на хората да се събират и да вземат решение за благоустрояването на квартала, хигиенизирането на населеното място и т.н. Но в закона има и текст: „**Чл. 48.** Ако кметът на общината счита, че решението

на общото събрание на населението в общината, района, кметството, населеното място и квартала не е в интерес на общината, той може да спре неговото изпълнение и да отнесе въпроса в общинския съвет. Общинският съвет разглежда въпроса в едномесечен срок и отменя или потвърждава спряното решение.”

Същата е ситуацията и с правото на погнуска – възможността на гражданите от една община, район, кметство, населено място и квартал да правят предложение до общинския съвет за решаване на някакъв важен местен проблем. Регът за нейното организиране и провеждане е изрично регламентиран в чл. 50-55 от Закона за допитване до народа. За разлика от другите две форми за пряко участие на гражданите в управлението погнуската е нещо по-значимо – тя е писмено волеизявление на определен брой избиратели по важни въпроси, примерно от местно значение.

За да е ефективна обаче погнуската на населението в София, тя трябва да бъде парафирана от 25 на сто от всички избиратели на милионния град. И тези граждани трябва да са се разписали върху листа, дадени и погнечатани от общината. И погнусите на гражданите трябва да се събират в срок до един месец от датата на регистрирането на инициативния комитет.

И накрая, след като погнуската е събрана, общинският съвет решава дали да предприеме нещо по въпроса.

От 1996 г. до днес законът е обект на непрекъснати дискусии, съществува огромна воля за промяна, но тя все не се случва.

Сдружение «Болкан Асист» нееднократно предлагаше да се даде право на избирателите да иницират национален референдум и рязко да паднат праговете за предизвикване на местен референдум. С помощта на Швейцарската агенция за развитие и сътрудничество (ШАРС) «Болкан Асист» проведе през март и април

#### два демонстрационни референдума

– в Севлиево и в Елена, в резултат на които се оформиха идеи за законодателни промени.

Проведените референдуми в Севлиево и в Елена за пръв път поставят на гласуване управленски решения. Подбраните две общини дават

възможност за сравнения на гражданската активност в различна социално-икономическа и демографска среда. Елена е сравнително малка планинска община (11 339 жители) с недостатъчно развита икономика и висока безработица (около 30%), а Севлиево е типична по размери българска община (43 099 жители) с добре развита икономика и ниска безработица (около 7%).

Участваха 1551 граждани, или 6.81% от гласоподавателите. От тях 87.81% отговориха на зададения въпрос с **да**, а 11.99% - с **не**. Референдумът в Елена бе проведен на 19.04.2003 г. по въпроса “Да се преустрои ли общинската сграда на ул. “Стоян Михайловски” в детска библиотека”. Участваха 404 граждани, или 7.09% от гласоподавателите. От тях 89.4% отговориха на зададения въпрос с **да**, а 10.6% - с **не**.

След това няколко депутати от 39-ото НС подготвиха законодателни промени - Борислав Цеков от НДСВ, Янаки Стоилов от “Коалиция за България”.

Депутатите Цеков и Стоилов предложиха през 2003 г. да се вдигне забраната за инициране на национални референдуми, като първият смяташе, че за целта трябва да се събират 960 000 подписа на избиратели, а вторият - че са достатъчни и 500 000. «Болкан Асист» предложи национален референдум да се допуска при 100 000 подписа.

Предложено бе и спад на праговете за инициране на местни референдуми. Според действащото законодателство, за да се стигне до гласуване, трябва да се съберат 25 процента от подписите на всички избирателите в дадена община. «Болкан Асист» предложи прагът да е 5%, а депутатите смятаха, че са необходими 10 на сто.

Ако не са гласували половината от избирателите, референдумът не се признава - така е според закона сега. Гражданското сдружение предложи тази бариера въобще да падне.

Обсъждана бе и промяна в модела, според който се определят въпросите, допустими да бъдат гласувани на референдум. Според швейцарския модел всички въпроси, които могат да се решават от обикновено Народно събрание, могат да бъдат решавани пряко и от гражданите чрез национално допитване. По тази логика всички въпроси, които са от компетентността на общинските съвети, ще могат да се решават от гражданите на местни референдуми.

Със съдействието на «Болкан Асист» в парламента бе внесен и

### **трети проект за промяна на закона за допитването**

- на Анелия Мингова от НДСВ и Ремзи Осман от ДПС. Този закон бе най-либералният от предложените.

Проектът допускаше произвеждането на национален референдум при събрани подписи от 100 000 гласоподаватели, а за референдум за промени в конституцията - 200 000 подписа. Проектът задължаваше парламента да приеме необходимите актове за изпълнение на решенията, приети на национални референдуми, в тримесечен срок от влизането на решението в сила.

Законопроектът предвиждаше отмяна на ограничението гражданите да не се произнасят чрез местен референдум по въпроси, свързани с общинския бюджет и данъчното облагане по Закона за местните данъци и такси.

С него се увеличаваше от 20 на 30 дни срокът, в рамките на който след обявяване на решение на общинския съвет една десета от гласоподавателите в даденото населено място да имат право да иницират произвеждането на местен референдум, имащ за предмет одобряването или не на акта на общинския съвет.

В проекта «Мингова - Осман» отпадна нормата от действащия закон, според която задължително трябва да гласуват повече от 50 на сто от българите, за да бъде признат референдумът.

Анелия Мингова първа изчисли колко би струвал на бюджета един национален референдум. Ако едни национални избори излизат средно по около 11 млн. лв. (бюджетът за парламентарните избори през 2005 г. надмина 17 млн. лв.), то

### **национален референдум би струвал на държавата 5 млн. лв.**

заяви Мингова през 2003 г.

Трите проекта бяха приети на първо четене. Авторите им успяха да обединят текстовете в един проектозакон.

Но в този момент добрата перспектива свърши. Обединеният законопроект се оказа недостатъчен, плаха крачка в правилната посока.

Той беше пълен с технически и концептуални проблеми. В обобщения законопроект например имаше няколко повтарящи се текста, които засягат администрирането на изборите - как действат отделните из-

бирателни комисии, какви са бюлетините и начинът на гласуване. Ако цялото изборно законодателство се кодифицира, тези текстове няма да стоят като кръпки. Обобщеният законопроект не решаваше проблема с финансирането на референдумите. Бе записано, че национален референдум се финансира от републиканския бюджет, а грижата за парите за местен референдум се поема от общинските съвети. Това обаче не задължаваше министъра на финансите да предвижда ежегодно перо във фиска за референдуми.

Абсолютно недостатъчно - само един малък текст на проектозакон - чл. 7, засяга регламентирането на агитацията преди произвеждането на национален референдум. Записано бе, че «с решението на НС за произвеждане на национален референдум се определят редът и начинът за провеждане на разяснителната кампания, като се спазва принципът за равнопоставеност». Не бе изяснена ролята на националните медии.

Още по-неясно е защо бе предвидено парламентът да формулира въпроса, на който трябва да се отговори на национален референдум. Хората събират подписка под някакво искане с конкретен въпрос, но накрая депутатите могат леко да преформулират въпроса.

Наред с тези гребни, формални проблеми

### **обобщеният проект заложи и по-едри препятствия**

Проектът предвиждаше нисък праг за инициране на референдум - 100 000 избиратели (200 хил. за промяна на конституцията), но друг текст в проектозакон гласеше, че произвеждането на национален референдум е задължително само ако той е пожелан от 500 000 български граждани (7-8 на сто от избирателите). Тази бариера пред националните референдуми не беше единствена. Според чл. 17 на обобщения проектозакон един национален референдум ще бъде признат само ако в него са участвали повече от «една трета от гражданите с избирателни права», т.е. изискваше се в гласуването да са участвали около 2.270 млн. от всички включени в избирателните списъци, а те са около 6.9 млн.

На практика обаче в България живеят не повече от 6.1 - 6.2 млн. избиратели, останалите са в чужбина, имат избирателни права, но почти не гласуват. Исканите 2.270 млн. души дават избирателна активност от около 40%.



*Янаки Стоилов обяснява на Мингова, че „в някои страни, в които се прилага този референдум-вето, има срок вокацио легис.*

В днешните времена, когато българите се дистанцират от политиката, когато има криза на партийността, много трудно е да се формулира въпрос, който да заинтересува 40% от българските граждани.

Заложен бе и още един капан пред пряката демокрация. В обобщения проектозакон референдумите се деляха на два вида - решаващи и консултативни.

Решаващите са тези, при които вотът на народа е задължителен за управляващите. Консултативни са онези, при които вотът на народа се взема само за сведение.

Няма спор, в голяма част от страните на Западна Европа по своето правно последствие наистина съществуват консултативни или т.нар. съвещателни референдуми. Има такава практика. Но трябва ли да я приемаме?

Ако бъде приет консултативният референдум, гражданите няма да могат да променят на практика конституцията, няма да могат да се изказват по въпроси от компетентността на Велико народно събрание, няма да могат и да вземат решения на национален референдум по въпросите на държавния бюджет и данъчното облагане.

Приемането на консултативен референдум на практика довежда до невъзможността в България да бъде проведен референдум, на който се решават ключови проблеми на държавата като промяна на границите, промяна на формата на държавно управление, сключване на ключови международни договори. Защото всички тези въпроси са в прерогати-

вите на Велико народно събрание. Всички международни теми априори не могат да бъдат обсъждани с избирателите.

Леко притеснителни са и

### **сроковете, които законодателят дава за реализацията**

на един национален референдум - времето от старта на подписка за иницириането до влизане в сила на решението, което е взето на този референдум. Законодателят дава 1 година на иницириативния комитет, за да събере онези 500 000 подписа на избиратели - предостатъчно време. След това трябва да минат 2 месеца - времето, през което МВР проверява истинността на подписката. После един месец парламентът мисли по въпроса, после един месец президентът мисли по въпроса, а накрая гържавният глава насрочва референдума за след 2-3 месеца. Ако всички тези срокове бъдат спазени, референдумът трябва да се състои на 18-ия месец след старта на подписката.

Но това не е всичко. Според обобщения проектозакон за допитване до народа, ако един референдум е поискан от по-малко от 25% от избирателите (това прави около 1 725 000 души), допитването ще бъде насрочено заедно със следващите избори. Представете си - през юни 2005 година е започнала подписка за предизвикване на референдум. Подписали са се 1.5 млн. души. Подписката е минала през всички институции и е стигнала до гържавния глава през декември 2006 г. По силата на въпросния проектозакон президентът ще насрочи референдум чак през 2007 г., когато са следващите местни избори. Години след старта на кампанията...

Проблемите на проектозакона не са само на ниво «национален референдум». Проблеми има и при местните референдуми.

С промените в Закона за допитване до народа отново не се разрешаваше на хората да определят категорично въпроси, засягащи общинските бюджети и облагането по Закона за местните данъци и такси. Те могат да бъдат подложени само на консултативен референдум.

Това не е много редно. Хората би трябвало да могат да дават решавашото си мнение по често повдигани въпроси, например - какви трябва да бъдат капиталовите разходи на една община. Ако народът няма право да решава въпроси, които са от компетенцията на едни общински съветници, защо въобще се говори за местен референдум?

Интерес за настоящото изследване представляват

### **тезисте на българските депутати**

при обсъждането на темата. На 1.7.2004 г. българският парламент намира време, за да обсъди законопроекта за изменение и допълнение на Закона за допитване до народа. Докладчик по проекта е председателят на Комисията по въпросите на гражданското общество към НС Емил Кошлуков - един от основните привърженици на законопроекта.

Преди всичко е важно да се отбележи, че в действащия закон референдумите са само решаващи. Още в чл. 4, ал. 2 на обединения закон проект за изменение на закона референдумите обаче са разделени на решаващи и консултативни. Всички въпроси, свързани с изменение и допълнение на конституцията, от компетентността на Велико народно събрание, и въпроси, свързани с гържавния бюджет и данъчното облагане, са поставени за решение единствено от консултативния референдум. Няколко депутати - Пламен Кенаров, Димитър Стефанов, Никола Николов, Сийка Димовска, Надка Пангарова, Стела Банкова и Иван Козовски, по това време депутати от ПГ НИЕ, предлагат подобен текст да отпадне, но става ясно, че комисията на Кошлуков вече е отхвърлила предложението. Същата комисия напълно подкрепя депутатите от управляващата партия НДСВ Милена Паунова, Татяна Калканова, Даниел Вълчев и Ирена Варашинова, които затвърждават въвеждането на консултативните референдуми.

Янаки Стоилов от „Коалиция за България“ подчертава в изказване, че от кръга на въпросите, които се подлагат на референдум, изненадващо са отпаднали решенията на правителството. Практиката в страните, които провеждат референдуми, е различна - много от тях допускат референдуми само по въпроси, които са от компетенциите на парламентите. В други страни обаче се допуска възможност за референдуми и по решенията на правителствата на страните, обяснява на депутатите Стоилов и дава пример със страни, в които решения на правителства, които засягат разходи над определена стойност - 5 или 10 млн., могат да се подлагат на референдум.

Анелия Мингова от НДСВ, по това време председателката на правната комисия на парламента, също не е съгласна с текста от спорния параграф 2, но тя протестира срещу текст, който дава право на избира-

телите да атакуват решение на парламента. Ал. 2 на чл. 4 от проекто-закона гласи: “(2) Чрез решаващ референдум граждани на Република България непосредствено решават въпроси, които се отнасят до пълното или частично действие на закон или решение на Народното събрание.”

Мингова правилно стига до извода, че това е

### ***т.нар. референдум-вето***

че всеки нормативен акт, който депутатите приемат, може да подлежи на референдум. Тя иска този текст да отпадне, тъй като законите няма да влизат неопределено дълго време, за да може избирателите да организират в това време вот.

Тоест срок, в който законът не е влязъл в сила, и в този срок всеки, който отговаря на условията, може да поиска блокирането на този закон”. Стоилов настоява българите да получат право, след като един закон действа, да поискат със своето произнасяне той да не се прилага. „Не е казано да се отменя, защото самата отмяна на закона е правомощие на Народното събрание”, подчертава Стоилов.

Друг социалист, Георги Пирински, смята, че основният въпрос, който трябва да се дискутира, е какво е съотношението между референдуми и компетентности на Народното събрание и влизане в сила на едни или други закони. „Може би аз не разбирам достатъчно добре материята, по който начин не искам да защитавам категорично едно или друго гледище”, отсича Пирински. Въпреки това той подчертава: „Приемането на закони от Народното събрание под постоянната сянка, че някой може да реши да предизвика референдум, който изведнѝж да доведе до отмяната на този закон, би създавало една пълна условност на цялата законодателна дейност на парламента. Нещо, което според мен е и крайно нежелателно, и недопустимо.”

Марияна Костадинова от НДСВ предлага да отпадне възможността населението да може да гласува по въпроси, засягащи данъчните закони и държавния бюджет. Дори и на консултативен референдум.

Тук Янаки Стоилов не издържа и заявява от трибуната: „Виждам, че

### ***стремежът е този законопроект почти напълно да се обезкosti***

Какво значи да отпадне възможността дори за консултативен референдум по въпроси на данъчната и бюджетната политика? Ще ви дам

отново един пример – наскоро в Швейцария се проведе един референдум, на който хората отказаха да им намалят данъците! (*Оживление в залата.*)”

„Негейте отнема възможността на гражданите да се приобщават към всички важни въпроси на политиката”, призовава Стоилов.

Пламенната защита на референдумите на депутатите от „Коалиция за България“ обаче има неочакван ефект – Гиньо Ганев иска думата, за да защити правото на произвеждане на консултативен референдум. По-добре властта да пита народа, а не да плаща на социологически агенции, обяснява Ганев. В този спор никой не говори за това, че консултативният референдум е просто упражнение по демокрация.

В дебата се включва и ясната част на залата. Екатерина Михайлова от ДСБ също иска данъчните и

### ***бюджетните въпроси да не се подлагат дори на консултативен референдум***

Защо? Защото в конституцията пише, че законът за държавния бюджет може да се внася единствено и само от правителството. „Поддържането на тезата да се прави референдум по въпроси за данъци и бюджет е чист популизъм и трябва да се каже ясно”, отсича Екатерина Михайлова.

Тя казва и още нещо: „Не бива по въпросите за външната политика да се провежда референдум, който да обвързва институциите в страната. Ако се провежда такова нещо, то трябва да има само консултативен характер.”

„Ако ние предлагаме по въпросите на външната политика референдумите да бъдат само консултативни, дайте въобще да махнем референдумите. Защото много от важните въпроси за България са именно от външнополитически характер”, възнегодуват защитниците на пряката демокрация Янаки Стоилов. „Мисля, че страхът от собствените граждани – избиратели не трябва да се превърне в легитимация на нито една политическа сила. Или, ако тогава се твърди, че референдумът е не нужен, нека това да се каже открито”, подчертава Стоилов.

Стоилов обаче не среща подкрепа дори и в собствената си партия. Георги Пирински от КБ казва: „Аз също бих изразил резерва по отношение на това, че външнополитически въпроси могат да са обект само на



*Политици около  
Български народен  
съюз организираха  
събирането на  
подписки с искане  
за преразглеждане  
договореностите  
около затварянето  
на реактори на АЕЦ  
«Козлодуй».*

консултативен референдум.” „Ако ние твърдим, че във всеки един момент всеки гражданин или референдумът може да се произнесе по всеки такъв въпрос, се обезсмисля цялата процедура на парламентарния процес, на изпълнителната власт и т.н.”, отсича Пирински.

Гиньо Ганев обаче контрира Екатерина Михайлова и Георги Пирински: „Госпожо Михайлова, проведоха се повече от десет референдума за влизането на гадената държава в Европейския съюз. Аз не знам някъде този референдум да е бил консултативен. Той има санкциониращ характер, решаващ. Другото ще бъде любопитство да видим как мислели хората за нещо, което сме решили. Това е несериозно.”

Йордан Нихризов предлага спорният текст да бъде отложен, той да бъде върнат в комисията и разгледан отново. Нихризов не иска поправките в Закона за допитване до народа да се гледат по „някаква стахановска схема”.

Решаващ референдум по данъчните закони и бюджета е „бомба със закъснител”, твърди социалдемократът.

„Ние в ДПС подкрепяме предложението на Екатерина Михайлова”, отбелязва Любви Местан от ДПС. Тезата на ДСБ, ДПС и НДСВ се подкрепя и от СДС. Синият депутат Христо Кирчев казва: „Изведнѝж разбирам, че след като правихме опит да станем 16-а република на Светския съюз

### ***сега правим опит да станем Швейцария”***

„Проблемите на Швейцария са за това как да наменуват някоя улица в тези 38 кантона. Аз съм бил в Лозана. Наблюдавал съм шест часа

как се карат в общинския съвет на Лозана как да наменуват някаква си улица като Рио или не знам как си там”, обяснява Кирчев.

Той дава нови доводи в защита на тезата си: „Ние си имаме конституция, държавно устройство, Народно събрание, навсякъде трѝбим, че сме парламентарна република, и т.н., изведнѝж уважаваните мои колеги предлагат да се върнем в атинянската Агора, да съберем населението, да се убикаме едно хубаво, за да имало демокрация и да направим гражданското общество.”

С две думи – изказването на Кирчев е есенцията на настроенята срещу произвеждането на референдуми в България. „Искаме да направим допитване до народа консултативно иска ли едн-какви си данѝци и такси? Господин професоре, би ли ми отговорил как ще гласува народът? Не ще данѝци и такси! Той иска някой да му дава, той да взема и да вика “До-лу!”, до момента, докато всички паднат долу.”

Тук Кирчев бърза да отбележи, че не е противник на гражданското общество. Но „гражданско общество, приятели, се прави от богати хора”. „Какво гражданско общество ще имаме и кой ще е този Хасан от Видин да си гласува собствените данѝци и такси консултативно, както предлагат вносителите”, пита Кирчев. И си отговаря: „Нали заради това си има бюджетна комисия, има си правителство, прави проекто-бюджет, прави закони към този проектобюджет, минават през Народното събрание, което мисля, че е демократично избрано от населението, и така върви процесът на управление на държавата. Слусан съм, че тук дускутираме такива

### ***елементарни държавни проблеми”***

Стоилов и Гиньо Ганев се опитват да обяснят на Христо Кирчев що е пряка демокрация и има ли почва у нас. Янаки Стоилов се опитва да успокои защитника на богатите, като му казва: „Самите швейцарци са казали - не че Швейцария е направила референдума, а референдумът е направил Швейцария.”

По конституция двата начина на управление на страната са равноставени – управление от представителните органи и управление от народа. Управлението от народа обаче нито веднѝж не се е състояло, отбелязва Ганев.

“Фиеле шпрехен – арбайт нихт”, обяснява в отговор Христо Курчев.

Тук се наместват и земеделците. Борислав Китов иска някой да му разясни що е то консултативен референдум. Той сам стига до извода, че терминът консултативен означава горе-долу задължителен. Защо е така? Защото в проекта е записано, че органът, в чиято компетентност са въпросите на референдума, е задължен да предприеме действия, съобразно приетите решения на консултативния референдум. Това притеснява Китов. Веднага на помощ идва Васил Маринчев от ДСБ, който иска „органът, в чиято компетентност...” да не е задължен да действа след консултативен референдум. Анелия Мингова от НДСВ обаче успокоява и Китов, и Маринчев, като им обяснява, че „органът, в чиято компетентност...” е хубаво да се произнася – важното е, че не е задължен да изпълнява решенията на консултативния референдум. Мингова напомня, че въпросният орган всъщност е Народното събрание, защото актовете на правителството не подлежат на референдум.

Борислав Китов също е противник на референдум за данъчните закони, но за разлика от останалите противници има свеж довод – защото сме във валутен борд, пък и данъчните ни закони касаят Европейския съюз. „Възможно е с един референдум да се минират процеси, които утре ще засягат целия Европейския съюз”, казва Китов.

Тук се включва отново Йордан Нихризов, който казва: „Що се отнася до провеждане на референдуми по въпроса за бюджета, по въпроса за данъчното облагане, то не само е въпрос, свързан с нашата конституция, но и въпрос твърде отговорен за това ще запазим ли една държава или ще се поддадем на възможността да ни ръкопляскаат днес, а утре да се обърнат срещу нас.”

Ето тук за пръв път се включва докладчикът Емил Кошлуков – да поиска процедура по гласуване.

С огромно мнозинство залата приема, че „чрез решаващия референдум гражданите на Република България се произнасят по въпроси, които се отнасят до компетентността на законодателната власт, освен ако те засягат организацията и дейността на Народното събрание или според естеството им не могат да се решават чрез референдум”.

С гласуване, при което само 6 депутати са против, отпада възмож-

ността на консултативен референдум да се подлагат въпроси, свързани с данъчното облагане и бюджета.

Тук депутати решават да не си удължават работното време, за да добършат закона, а Янаки Стоилов казва:

„Изразявам разочарованието си, че приетите изменения почти не направиха крачка напред от съществуващото положение. Искам да предупредя, че може би ще приемем един госта нов като редакция закон, но по същество закон, който може да се окаже твърде близо до сега променения. Това трябва да го знаят и адресатите на закона, и тези, които се интересуват от неговото съдържание по различни причини.”

След което Стоилов дълго спори със Станмир Илчев да има или да няма референдуми по въпросите за отбраната и сигурността.

### **„Явно ние тук все още не сме узрели за чак толкова демокрация”**

казва по някое време независимата депутатка Елка Анастасова. „Нима, когато са ни избирали, българите са знаели какво правят, а когато участват в референдуми, не знаят какво правят? Нима се страхуваме, че можем да се разминем със собствените си сънародници по тези въпроси, че няма да ни подкрепят? Ако е така, би било много жалко”, пита риторично тя.

Тук Георги Пирински забелязва, че от предмета на национален референдум отново са изключени въпросите от компетентностите на съдебните органи и на Конституционния съд. Но не разбира защо. „Аз не виждам на какво основание фактически цели клонове на държавната власт се изваждат от предмета на референдумите. Съгласете се, че това е свършено непонятно. Казвате, че цял един клон от трите власти априори не може да бъде предмет на гопитване. Обяснете ми каква е логиката на това нещо. Как така?”

Никои не го слуша. Напротив, парламентът приема текст, според който предмет на национален референдум не могат да бъдат въпроси, за решаването на които със закон е предвиден специален рег.

„Всички тук, така да се каже, разпалени речи в полза на референдумите увисват, ако това остане така”, заключва Пирински. Това не остава така. Текстът отпадна.

Парламентът връща на комисията „Кошлуков“ да решава да се гласува на референдум или не въпросите, свързани с отбраната, сигурността и външната политика. Председателят Герджиков прекъсва заседанието, защото времето е изтекло. И така всичко се размива .

### ***На дневен ред са други референдуми***

В тази погнуска, кръстена от организаторите „граждански референдум“, участваха 875 266 души, от които 837 320 души подкрепиха преразглеждането на въпроса, 37 505 гласуваха с «не», а 441 бяха невалидните бюлетини. По силата на действащия Закон за допитването до населението подобни погнуски не задължават властта да организира референдум.

Властта обаче иска друг референдум - за членството ни в Европейския съюз.

Такъв референдум бе предложен от президента на републиката. НДСВ и ДПС първоначално оспориха необходимостта от подобен референдум. Първоначално лидерът на ПГ на НДСВ Станимир Илчев заяви: „Това е един много комплексен въпрос за нашето общество по много причини - поради липсата на прецеденти и на традиция, поради усложненост на политическата среда.» Вицепремиерът Пламен Панайотов пък заложи на тезата, че референдумът за членство в ЕС вече се е състоял, защото имало консенсус между парламентарно представените политически сили, а и на цялото общество. Министърът по европейските въпроси Меглена Кунева тогава заяви, че референдуми се провеждат, когато трябва да се избира измежду две алтернативи, докато България вече е направила своя избор. Същата позиция защити и председателят на парламентарната Комисия по европейска интеграция Даниел Вълчев.

Външният министър Соломон Паси се опря на тезата, че българската демократична традиция не включва националния референдум като средство за вземане на решения.

Според Ахмед Доган пък обществото не е дозряло, народът не е дозрял, за да се допитват до него по толкова важни въпроси. Доган нарече евентуалния референдум „опасна игра на демокрация“.

Няколко месеца по-късно мнението на властта претърпя странна метаморфоза и споровете вече са не дали да има, а кога да стане допит-

ването. Министър Соломон Паси дори публично си призна „грешката“, че късно е прозрял ползата от него.

Минаха няколко месеца и пак всичко се преобърна. В началото на май 2005 г. министърът по европейските въпроси Меглена Кунева просто констатира, че е пропусната възможността за провеждане на референдум за членството ни в ЕС преди ратификация от българския парламент. Според министър Кунева обаче има възможност за провеждане на консултативен референдум.

Политиците започнаха да спорят за евентуалната дата на референдум за ЕС.

Министър Меглена Кунева зовеше той да се произведе едновременно с парламентарните избори за 40-и парламент, защото така е „не само по-икономично“. Съчетаването на вот и референдум обаче не се състоя. Против подобно съчетаване бяха социалистите от БСП, които изразиха опасения, че едновременното провеждане неминуемо ще свърже европейското бъдеще на България с управляващите и може би ще повлияе на изборните резултати. „Евентуалното пакетиране на двата вота би натоварило дебатите за или против Европейския съюз с ненужен популизъм“, подчерта и президентът Първанов на международната научна конференция за евроинтеграцията в УНСС.

Кратък дебат имаше и за това как точно да бъде формулиран въпросът за допитването. В Централна Европа приложиха максимално опростен подход - въпрос от типа „съгласен ли сте Република Унгария да стане член на ЕС“ и „подкрепяте ли присъединяването на Словакия към ЕС“.

## ГЛАВА 4

*Сравнително изследване на темата за България и страните - членки на Европейския съюз. Класиране. Таблицы. Демократичните права в Швейцария. Референдумите в Македония и Словения.*

Разбира се, референдумите не са повсеместна практика. Пряката демокрация вирее по-трудно в англосаксонските страни, където винаги е господствала идеята за върховенството на парламента. Референдум никога не се е провеждал на федерално ниво в САЩ, но пък за сметка на това през последните години Великобритания все по-често се обръща към пряката демокрация.

Ако условно класираме европейските страни по степен на практикуване на пряката демокрация, Швейцария ще бъде на първо място далеч пред останалите. Ето как изглежда класирането за 2004 г. според изследователите на пряката демокрация в Европа Бруно Кауфман и Дан Уотърс:

1. Швейцария
2. Лихтенщайн, Италия, Словения, Латвия
3. Ирландия, Дания, Литва
4. Словакия, Холандия, Франция, Испания, Австрия, Португалия
5. Швеция, Норвегия, Унгария, Полша, Люксембург
6. Великобритания, Финландия, Естония, Белгия
7. Исландия, Германия, Гърция, Чехия
8. Румъния
9. България, Малта
10. Кипър
11. Турция

(По данни на Бруно Кауфман и Дан Уотърс: „Direct democracy in Europe”)

Изследванията показват, че от общо 29 европейски страни – членки и кандидат-членки на ЕС, ясно разписани граждански права за произвеждането на всенародно гласуване не съществуват само в три – Белгия, Великобритания и Кипър. Междувременно обаче и тези три държави вече имат опит в произвеждането на референдуми: Великобритания гласува за първи път на референдум през 1975 г., когато избирателите одобряват членството на страната в Европейската общност. Белгия гласува на референдум още през 1950 г. – за завръщането на краля.



На 24 април 2004 г. в Кипър се проведе референдум за обединяването на страната по плана на генералния секретар на ООН Кофи Анан.

За да бъде приет, трябваше за него да гласуват и гръцката, и турската общност в Кипър. На провения се референдум обаче кипърските гръци гласуваха против, а турската общност – за. Планът не беше приет. В Турция положението е по-лошо. Последният път, когато се чу за евентуална възможност за произвеждането на референдум, бе преди 4 години, когато президентът Ахмет Неждет Сезер се закачи да постави на референдум решението на депутатите да вдигнат несимволично заплатите си. Депутатите се стреснаха и вдигнаха заплатите си в рамките на приличното.
















Институтът на референдума дълго време не успяваше да се настани във Великобритания. Обяснението на този факт се крие в традиционното силната парламентарна власт на Острова. След референдума от 1975 г. през 1979 г. едновременно са проведени двата регионални референдума – за автономията на Шотландия и Уелс. Днес както правителств-




бото, така и опозицията все по-често се замислят за въвеждане на тази институция, като в края на април 2004 г. министър-председателят Тони Блър допусна произвеждането на референдум за конституцията на ЕС. Британското лейбъристко правителство предвижда и евентуално произвеждането на референдум за въвеждане на еврото, но „тогава, когато икономическата ситуация е подходяща за Великобритания”.

Как стоят нещата в другите европейски страни.

#### Граждански права в страни – членки и страни-кандидатки за членство в ЕС

Държава (година на присъединяване към ЕС)	Флаг	Инициатива	Референдум	Плебисцит
Белгия (1958)				X
Дания (1973)			X	X
Германия (1958)		X	X	
Естония (2004)			X	X
Финландия (1995)				X
Франция (1958)				X
Гърция (1981)				X
Велико-британия (1973)				X
Ирландия (1973)			X	
Италия (1958)		X	X	
Латвия (2004)		X	X	X

Литва (2004)		X	X	X
Люксембург (1958)				X
Малта (2004)			X	
Холандия (1958)			X	
Австрия (1995)		X	X	X
Полша (2004)		X	X	X
Португалия (1986)				X
Швеция (1995)			X	X
Словакия (2004)			X	X
Словения (2004)			X	X
Испания (1986)		X	X	X
Чехия (2004)			X	X
Унгария (2004)		X	X	X
Кипър (2004)		-	-	-
България			X	X

Румъния		X	X	X
Швейцария		X	X	X
Турция			X	X

Съгласно конституцията на Франция от 1958 г. президентът може да подложи на референдум всеки законопроект, но само по предложение на правителството или след съвместна инициатива на двете парламентарни палати. Но Де Гол свиква еднолично референдуми през 1962 г. и 1969 г. Още след първия референдум на Де Гол се стига до конституционна поправка. Френското право говори и за конституционен референдум – на който могат да се гласуват пряко и поправки на основния закон.

Сегашният кръг на въпросите, които могат да бъдат допуснати до референдум, се установява с поправката на френската конституция от 1995 г. До референдум могат да стигнат въпросите, които засягат организацията на публичната власт, реформи в икономическата и социалната сфера, ратификация на международни договори, които могат да се отразят на държавното функциониране.

През последните 15 години Франция одобри на референдум Договора от Маастрихт (20.9.1992 г.). На 24 септември 2000 г. президентският мандат бе намален на референдум от седем на пет години, като за това 73.21 на сто гласуваха „за”. Две години по-рано бе одобрен Договорът от Нумеа – за статута на Нова Каледония. През юни 2003 г. обаче бе отхвърлен парламентарният плебисцит за статута на Корсика.

#### **Общодържавен референдум в Германия не се провежда**

В съответствие с конституцията на Германия референдум може да се проведе в две или повече провинции, но той може да е посветен само на изменение на границите им. Избирателите са призвани да отговорят само дали са съгласни да се съхранят границите или да се променят.

В Латвия от кръга на въпросите, които могат да бъдат поставени, са изключени – данъчните закони, въпросите за митните сборове

и такси, жп тарифите, войнската повинност, обявяването на война и сключването на мир, мобилизацията и демобилизацията, въвеждането на извънредно положение. Латвия обяви независимост след парламентарния плебисцит от 3.3.1991 г. През 1998 г. литовците отхвърлиха на факултативен референдум възможността за улеснена натурализация на чужденци, а през 1999 г. те категорично отхвърлиха на факултативен референдум и промените в пенсионните закони. Шейсет и седем на сто от литовците одобриха на 20.9.2003 г. членството на страната в Европейската общност.

### ***От 1990 г. до 2003 г. в Италия са проведени 42 референдума***

повечето от които факултативни. На 4 юни 1990 г. италианците казват „не“ на предложенията за забрана на използването на пестициди и за отмяна на ловните закони. Последният успешен референдум в Италия е този от 7 октомври 2001 г., когато на консултативен референдум е одобрена промяна на глава 5 от конституцията, която затвърждава италианския федерализъм. Преди това през май 2000 г. в Италия се проведе референдум за промяна на изборителния закон, но той бе неуспешен – гласуваха 49.8 на сто от правоимащите при норма от 50 на сто.

Друга европейска страна, която масово използва пряката демокрация, е Ирландия. На 18.6.1992 г. ирландците одобряват с 69.05 на сто Договора от Маастрихт. Пет месеца по-късно пък отхвърлят правото на аборт. През 1999 г. ирландците разрешиха правото на развод. През юни 2001 г. отхвърлят ратификацията на Договора от Ница, но година по-късно – през октомври 2002 г., го одобряват. На 22 май 1998 г. 94.39 на сто от ирландците гласуват, че законите на страната важат във всяка една част от острова. Със същото гласуване се признава и автономията на Северна Ирландия.

Дори Албания провежда три референдума през последните 10 години. През ноември 1994 г. Тирана отхвърля проект за конституция. Друг проект е одобрен на референдум през ноември 1998 г. На 29.6.1997 г. Албания гласува за формата на сѝржавно управление – и въпреки че крал Лека I се завърна от ЮАР за гласуването, 66.74 на сто от албанците бяха за република, а 33.26 поискаха монархията.

Унгария стана член на НАТО и член на Европейския съюз след парламентарни плебисцити през 1997 и 2003 г., на които около 85 на сто от

избирателите подкрепиха влизането в съюзите.

През април 1993 г. руснаците гласуваха говерие на икономическите реформи на президента Борис Елцин, а през декември същата година бе одобрена и новата руска конституция.

Скандинавците също гласуват на референдум. Шведите отхвърлиха присъединяването към еврозоната през септември 2003 г., а норвежците още през 1994 г. отказаха да се присъединят към Европейския съюз.

Македония и Молдова обявиха независимост след референдумите през 1991 г. и 1994 г. Въпреки кратката си демократична история

### ***Македония има вече опит в произвеждането на референдуми***

и граждански инициативи в сравнение с много от развитите европейски страни. В средата на 80-те години в Скопие се провежда референдум за това дали да има трамвай или не, а през 1991 г. македонците гласуват за независимостта на страната си. Тогава гласуват над 90% от гражданите, включително етническите албанци. По-късно, през 1996 г., ВМРО се опитва да иницира референдум за предсрочни парламентарни избори, но въпреки събраните около 270 000 подписа, конституционният съд отхвърля инициативата.

Македония разполага с много по-демократично законодателство за произвеждането на референдуми в сравнение с България. Гражданите могат да иницират национален референдум с подписка от 150 000 души, а по някои въпроси от национално значение произвеждането на референдуми е задължително.

На 7 ноември 2004 г. македонците бяха призовани да участват в референдум, на който да гласуват дали да се запази законът за териториалното деление на страната от 1996 г. При отговор „да“ се спираше действието на закон за териториалното деление на страната, който предвижда намаляване на броя на общините от 123 на 84. Развързката бе добра за политическата класа – референдумът срещу новото териториално устройство на Македония се провали заради ниска изборителна активност – от 1 709 536 регистрирани избиратели гласуваха 436 202 души, или 26.24%.

Инициативата за този референдум тръгна от неправителствената организация Световен македонски конгрес, водена от Тодор Петров, която събра 10 000 подписа. После се включи и опозиционната ВМРО и бяха събрани необходимите по закон 150 000 подписа.

Националният референдум в Македония „за картата на страната“ не успя. Междувременно по инициатива на местните власти в страната се проведеха 46 местни референдума, които единодушно отхвърлиха новото териториално деление. Те обаче остават без последици.

Полша и Румъния приеха посткомунистическите си конституции на референдуми – съответно през 1997 г. и 1991 г.

Румъния подобно на България няма кой знае какви традиции в прилагането на пряката демокрация. За разлика от София

**Букурещ успя да организира референдум през последните 15 години**

### *но румъните с право не се гордеят с този факт.*

Съмнителен, скандален, абсурден, инфарктен – така медиите нарекоха референдума в Румъния от есента на 2003 г., с който страната одобри новата си европейска конституция. Референдумът беше пред провал – след два дни гласуване малко преди да бъдат затворени секциите, своя глас бяха дали едва 34% от 17-те милиона румънски избиратели. Според румънския закон за референдумите едно национално гопитване до народа е валидно, ако в него участват половината плюс един от румъните с право на вот. А за да бъде референдумът успешен, поне 50% плюс един от избирателите трябва да подкрепят издигната кауза.

Само за няколко часа правителството в Букурещ отчете, че са гласували още 20 процента от избирателите. Така бе достигната избирателна активност от 55 на сто, а вестниците в Букурещ се появиха със заглавия „По странен начин...“ – в. „Зиарул де Яш“, и „Маскараж“ – в. „Евентуалитатил де Зилей“.

В един румънски град – Бакѝу, кметът раздавал безплатни талони за томбола, в която се включват само гласувалите на референдум, а в други градове имало подвижни урни, които се появявали в супермаркети и пазари. Репортери от вестник „Зиарул клужанулуй“ нарочно гласували по 5 пъти.

### *Първият национален референдум в Словения*

бе през декември 1990 г., когато страната обяви независимост. През 1996 г. избирателите в Словения отговаряха на три въпроса във връзка с избирателната система – първият бе изискан от Националния съвет на страната, вторият беше по настояване на 43 710 избиратели, а тре-

тият – от 30 членове на парламента. От общо 1 537 459 избиратели гласуваха само 583 380 избиратели (27.3%) и референдумът не бе зачетен. През юни 2001 г. словенците гласуваха срещу зачеването на вятро. След приемането на закона силната католическа църква се обяви против и това принуди 34 депутати от 90-членния словенски парламент да поискат гопитване. От гласувалите 72.36% се обявиха срещу приет закон, който позволяваше изкуственото оплождане на самотни жени. Но избирателната активност не бе достатъчна, за да бъдат признати резултатите. Признат бе друг референдум – от януари 2003 г., когато имаше гопитване за високите телефонни такси. Словения влезе в НАТО и ЕС с един парламентарен плебисцит – през март 2003 г. От 1 613 305 избиратели гласуваха над 974 хиляди, или 60.43%. Влизането в Европа бе одобрено от 89.64%, а присъединяването на страната към Северноатлантическия пакт – от 66.08%.

### *Разбира се, Швейцария е далеч пред останалите страни*

в света в практикуването на пряката демокрация. Голяма част от общините в Швейцария, както и три от най-малките кантони, практикуват пряката демокрация в най-чистия ѝ вид. Решенията се вземат от населението на общи събрания, т.е. гражданите се събират на площада и решават казус с гласуване.

Швейцарските кантони имат огромни правомощия за самостоятелно вземане на решения – на практика те имат доста от белезите на независимите държави – всеки кантон има своя собствена конституция, собствен парламент, собствено правителство, собствени съдилища и ганъчна политика.

Швейцарските общини пък – 2900 на брой, са не просто административни единици на кантоните, а юридически лица, които разполагат с широка автономия за изпълняване на местни обществени задачи. Те също могат да събират самостоятелно ганъци.

Швейцария е провела толкова референдуми, колкото останалата част от Европа и Америка, взети заедно. През 1848 г. швейцарците тотално ревизират конституцията си и тогава започва новото световно летоброене на референдумите. На 14 януари 1866 г. се гласува по 9 въпроса, като само на един швейцарците казват „да“ – за изравняване на правата на евреите и натурализираните граждани. В този ден швейцар-

ците отхвърлят уеднаквяването на мерките и теглилките, правото на заселниците да гласуват, свободата на вероизповеданията, защитата на интелектуалната собственост.

Интересно е, че швейцарците не злоупотребяват с правата си - от 1848 до сега само около 9% от говедените до гласуване граждански инициативи са били приети от народа (14 от 158).

Няколко примера от Швейцария. Колкото и странно да звучи за един българин, Швейцария е силно милитаризирана страна. В населението има около 12 милиона броя лекострелково оръжие, тъй като всеки швейцарец на възраст между 18 и 42 години подлежи на мобилизация. Това положение постоянно кара пацифистите да искат разпускане на войската. През 1989 г. обаче швейцарците гласуваха да си запазят армията въпреки неутралитета. През 2001 г. на референдум бе отхвърлена и втора инициатива по тема „Швейцария без армия”. Както се случва обикновено в Швейцария, въпреки отхвърлянето на дадена тема, по нея се провеждат реформи - армията на Швейцария бе намалена с 1/3 и бе дадена възможност на 15 процента от всеки набор да отбива службата си наведнѝж. Разбира се, това бе одобрено на трети референдум.

### **От 1921 г. швейцарците формират пряко и външната политика**

- оттогава сключването на дългосрочни международни договори може да се оспорва на факултативен референдум. А от 1977 г.



*И румѝнските войници бяха под строй пред урните - за да може да се достигнат заветните 50% избирателна активност.*

членството в организация за колективна сигурност (като НАТО) или в наднационални общности (като ООН и ЕС) подлежи на задължителен референдум. Едва на 3 март 2002 г. швейцарците склониха да влязат в ООН - с крехкото мнозинство от 54.6%. Те вече на няколко пъти отхвърлят членството на страната им в евросъюза. При това многообразие е интересно да се отбележи още един факт. Въпреки че швейцарците гласуват на избори от 1291 г., жените получават избирателни права почти 700 години по-късно - през 1971 г. Швейцария има и доста други неудачни примери от историята на референдумите. Например те упорито отказват да дадат право на платен отпуск по майчинство. Последният път 65 на сто от избирателите се обявиха против възможността младите майки да получават 80 на сто от заплатата си в продължение на „цели” 14 седмици.

В началото на юни 2005 г. 52 на сто от швейцарците подкрепиха присъединяването на страната към шенгенското безвизово пространство, което обхваща 13 страни -членки на ЕС, и три страни, които не членуват в съюза - Норвегия, Исландия и Лихтенщайн. Присъединяването на Швейцария бе одобрено от правителството и парламента в Берн, но дясната Швейцарска народна партия събра достатъчно подписи, за да предизвика национален референдум. Десните се притесняваха, че с влизането в безвизовата зона страната ще се напълни с чужди престъпници. Левите партии пък изразиха опасения за защитата на личните данни, вкарани в шенгенската информационна система.

Едновременно с този референдум в Швейцария се проведе допитване и по въпроса, дали да се разреши регистрирането на двойки от един и същ пол. Шейсет процента от избирателите разрешиха предоставянето на повече права на двойките от един и същ пол.

#### **Световна практика по континенти:**

Брой на референдумите в периода 1990 - 2003 г.

Швейцария	Останалата част от Европа	Близък изток	Азия	Северна и Южна Америка	Австралия и Океания	Африка	Всички без Швейцария	Всички с Швейцария
516	327	97	51	128	95	138	831	1352

(Източник: „Direct democracy in Europe”)

Институтът на референдума се използва далеч по-рядко в страни извън Европа. Той е закрепен конституционно в малко републики като Египет и Бразилия. Според египетския закон за политическите права на гражданите от 1956 г., където има специален раздел за референдумите, е разписано, че гласуването на тях, както и гласуването при нормални избори, е задължително.

В конституцията на Бразилия се говори за референдум и плебисцит, без да се уточнява разликата. Референдум в Бразилия може да се проведе по решение на парламента, както и по искане на избирателите – 1 на сто от всички. Както и в други страни, така и в Бразилия референдуми за данъци, бюджет и др. подобни не може да се провеждат. След приемането на конституцията от 1988 г. в Бразилия се проведе само един национален референдум – конституционният референдум от 1993 г. за формата на държавно управление.

### ***В Китай и Япония институтът на референдума не е предвиден***

на законодателно ниво. В Япония обаче проект за поправка на конституцията, който е одобрен от 2/3 от членовете на двете парламентарни камери, задължително бива представен за одобрение от народа.

Има няколко референдума, за които се говори отдавна, но все още не са осъществени. Още през 1946 г. ООН предлага с резолюция произвеждането на референдум, който да определи веднъж завинаги чия територия е Кашмир – индийска или пакистанска. Този референдум така и не беше проведен. Не се направи и референдум за бъдещето на Тибет. Дълги години не се провежда и едва ли ще бъде проведен референдумът, за който настоява Батасуна – политическото крило на баската сепаратистка партия ЕТА. Те искат отделянето на баските от Испания.

Два референдума се чакат от години на територията на бивша Югославия. Чака се допитване, което да определи окончателно статута на сръбската провинция Косово. От няколко години за референдум настояват и либералите от Черна гора, които смятат, че страната трябва да се откъсне от Белград.

Интересни примери за гражданска инициатива има в САЩ. Отзоваването на губернатора на Калифорния Грей Дейвис и неговото заместване от австрийския културист и кинозвезда Арнолд Шварценегер стана

възможно заради поправка на американската конституция от 1911 г., която позволява на гражданите да отзовават избрани чиновници. Това конституционно правило на държавата е копирано и на местното ниво. През последните 82 години Дейвис бе първият US губернатор, уволнен по средата на мандата му. В историята на САЩ той е вторият губернатор, отзован от поста.

На практика през ноември 2003 г. избирателите на Калифорния гласуваха губернаторът от Демократическата партия Дейвис да бъде отстранен и заменен от родения в Австрия филмов актьор.

Интересно е, че през 1911 г., когато американците получават това твърде демократично право, достъп до бюлетините имат само белите мъже, но не и жените, и хората от малцинствата.

Брой на гражданските референдуми в периода 1970 - 2003 г.

Място	Държава	1971 - 1980	1991 - 1990	1991 - 2000	2001 - 2003	Общо 1970 - 2003
1.	Швейцария	87	76	105	24	292
2.	Италия	3	16	35	3	57
3.	Лихтенщайн	11	19	13	4	47
4.	Еквадор	1	1	32	0	34
5.	Мексико	0	0	23	0	23
6.	Ирландия	5	4	9	4	22
7.	Литва	0	0	18	1	19
8.	Австралия	10	6	2	0	18
9.	Египет	10	2	0	0	12
10.	Филипините	7	5	0	0	12
11.	Азербайджан	0	0	4	8	12
12.	Уругвай	3	2	6	0	11
13.	Ботсвана	0	0	3	8	11
14.	Микронезия	1	0	4	5	10
15.	Нова Зеландия	0	0	9	0	9
16.	Полша	0	2	6	1	9
17.	Дания	3	1	4	0	8
18.	Коморски острови	3	1	2	2	8
19.	Сан Марино	0	1	6	0	7
20.	Мароко	3	1	3	0	7



## ГЛАВА 5

---

*Какво да се прави? Чиста или полупряка демокрация? Народовластие или обикновен страх? Представителност в условията на ниска избирателна активност.*  
*Библиография*

---

Чл. 1, ал.2 от Конституцията на Република България прогласява, че държавната власт в нейната цялост произтича от народа и се осъществява от него не само чрез предвидените конституционни органи, но и непосредствено, т.е. чрез формите на пряката демокрация.

Щом конституцията го изисква, значи трябва да се създадат достатъчно ефективни механизми и процедури, които да гарантират реално пряката демокрация. Действащият закон за допитване до народа съдържа цялостна уредба на прякото участие на гражданите в управлението на държавата и общините - чрез национален и местен референдум, в общо събрание на населението и с подписка. За съжаление обаче законовите изисквания за тяхното произвеждане са твърде рестриктивни, особено що се отнася до възможността самите граждани да поемат такава инициатива. Действащият закон не дава възможност на гражданите да инициират произвеждане на национален референдум.

Разширяването на прякото гражданско участие в управлението в съзвучие с духа и принципите на конституцията ще допринесе за пови-

шаване на доверието в политическата система и за по-нататъшното утвърждаване и стабилност на демократичните институции. Прякото участие на народа във властта е

### **необходима гаранция за реалността на демокрацията**

Колкото е валидна тезата, че чисто народовластие едѝ ли може да има, толкова е валидна и тезата, че референдумът плаши управляващите. Страх, че големи групи хора в един момент ще разберат, че референдумът е демокрация, а демокрацията е чисто и просто народовластие.

Самото съществуване на Швейцария – една гържава, която се състои от кантони, де факто независими републики, която говори на 4 различни езика, доказва, че такъв страх е неоснователен. По нашите източноевропейски стандарти такава гържава просто не може да съществува, нали? И все пак Швейцария съществува, и то доста добре. И една от основните тайни за просперитета ѝ е пряката демокрация.

Капанът при всеки референдум е, че управляващите, които го свикват, често получават отговор, различен от този, който смятат за правилен. И въпреки това е ясно, че проблемите за една страна никога не са идвали от резултатите от референдум, а от начина на управление на съответната страна.

Прозрачността в управлението на гържавата и активното използване формите на пряката демокрация са постиженията на демокрацията на ХХ век. През последните 15 години България не извървя сериозни крачки в тази посока. Дълги години комунизмът бе извинение за липсата на истинско народовластие, но и през демократичните години пряката демокрация така и не се случи. Избирателят делегира права на избори, но няма право да контролира народните си представители. А в голямата си част те, народните представители, са определени предварително от партийните централи. Така изборите се превръщат в

### **малък пряк елемент в морето на представителната демокрация**

Пред референдумите има и друг проблем освен нежеланието на властта да ги допусне – апатията на избирателите.

Истина е, че избирателната активност и при изборите, и при рефе-

рендумите пада. Хората смятат, че от тях нищо не зависи. Ниската избирателна активност повдига въпроса за представителността. Гласуването на референдум на малък брой граждани обаче не би трябвало да прави вота по-малко демократичен, по-малко представителен. Основен принцип на демокрацията е, че активното малцинство би могло да стане представител на пасивното мнозинство. Активните хора, хората с повече гражданска практика, по-често участват в избори. И това е нормално.



## БИБЛИОГРАФИЯ:

---

- █ Initiative & Referendum Institute - <http://www.iri-europe.org/>
  - █ Direct democracy in Europe - Bruno Kaufmann, M.Dane Waters
  - █ Законодателно проучване на тема "Гражданско участие в законодателния процес в страните от Европейския съюз, САЩ, Швейцария и в някои източноевропейски страни"
  - █ „Конституционно право” - Енгибарян Р., Тадевосян Э.
  - █ „Конституционно (государственное) право зарубежных стран” - Мишин А.
  - █ „Гражданското участие в управлението: от индивиди към граждани” - Национален доклад на ПРООН, 2001 г.
  - █ „Общото законодателство на федерациите - членки на Швейцария, и чуждите страни” - г-р Ханс-Урс Вили, лекторска студия
  - █ „Референдумите в историята на България” - Никола Дамянов
  - █ „Демократичните права в Швейцария” - Кристина Бунди Калделари
  - █ Referendum in Slovenia - Kristjan Strojjan
  - █ „The Invitate Process in California: Procedures and Prospects“, Dr. Michael Clarke
  - █ „Среда за национални и местни референдуми в България” - Дочо Михайлов, Ралица Негенцова, Славея Христова - издание на „Болкан Асист”.
  - █ Стенограма от заседанието на 39-ото Народно събрание на 01.07.2004 г.
  - █ Reuters
  - █ Интернет
- 

