



**Становище**  
**на Асоциация „Прозрачност без граници“**  
**по Конституционно дело № 13/17.09.2019 г. относно промени в**  
**Закона за политическите партии и в Изборния кодекс,**  
**регламентиращи финансирането на политическите партии и**  
**предизборните кампании**

Настоящото становище е изработено в отговор на покана на Конституционния съд за становище по Конституционно дело № 13/17.09.2019 г. относно промени в Закона за политическите партии и в Изборния кодекс, регламентиращи финансирането на политическите партии и предизборните кампании.

В тази връзка Асоциация „Прозрачност без граници“ изразява следното становище:

**I. ОТНОСНО ПОДХОДА И ОБЩОТО СЪДЪРЖАНИЕ ЗА ИЗВЪРШВАНЕ  
НА ЗАКОНОДАТЕЛНИТЕ ПРОМЕНИ**

1. Финансирането на политическите партии и на предизборните кампании е сериозен въпрос, който засяга базисни структури в демократичното общество и се отразява както на изборния процес, така и на начина, по който функционират политическите партии и основните институции в държавата. Той трябва да се обсъжда с участието на широк кръг от заинтересувани страни и да съответства на международните стандарти в областта на политическото финансиране.

В процеса на гласуване на промените в Закона за държавния бюджет, с които се извършиха промени в Закона за политическите партии и в Изборния кодекс, не бе проведена сериозна и задълбочена дискусия, с участието на всички заинтересувани политически субекти (парламентарни и извънпарламентарни партии), експертната общност и гражданското общество. Такава дискусия бе необходима по две ключови причини.

На първо място, за да бъдат оценени адекватно същността на различните предложения и последствията от тяхното приемане както в краткосрочен план (в контекста на предстоящите местни избори), така и в дългосрочен план (от гледна точка на отражението върху функционирането на цялата система за политическо финансиране, върху дейността на политическите партии, върху взаимоотношенията между партии, бизнес и граждани, върху изборния процес и върху функционирането на институциите).

На второ място, такава дискусия бе необходима, за да бъде постигната максимално широка степен на обществен консенсус по темата, който от своя страна е условие за обществено доверие, легитимност и устойчивост на правилата, по които се финансират политическите партии и участниците в избори.



Въпреки че в рамките на обсъжданията в ресорните парламентарни комисии – Комисия по бюджет и финанси и Комисия по правни въпроси – бяха представени редица критични оценки и бяха аргументирани редица експертни предложения за алтернативни промени, те не бяха взети предвид.

2. Измененията в базисни правила, които установяват системата за финансиране на политическата дейност в страната, бяха извършени не чрез промени в Закона за политическите партии, където е тяхното систематично място, а чрез промени в друг закон. Тук е мястото да се отбележи, че характерът на Закона за държавния бюджет е такъв, че той се разглежда в парламента само по инициатива на изпълнителната власт и се променя ежегодно. Подобен подход води до зависимост от конюнктурни решения и до непредвидимост в размера на средствата от държавна субсидия, на които разчитат политическите партии.

В допълнение, спецификата на Закона за държавния бюджет е такава, че не позволява да бъдат регламентирани в детайли всички взаимосвързани въпроси на сложната материя относно политическото финансиране. Така например, размерът на държавната субсидия не може да бъде механично променян без взаимовръзка с другите източници за финансиране, а принципният въпрос за финансирането от юридически лица не може да бъде адекватно регламентиран, без да се дефинират детайлно забраните за финансиране от различните категории юридически лица и ограниченията в общия и в индивидуалния размер на даренията. Тези въпроси не следва да се решават с един единствен параграф в Закона за държавния бюджет, а трябва да бъдат детайлно разгледани в Закона за политическите партии, където съществува обособен раздел, третиращ тази материя.

3. Наличието или отсъствието на правна предвидимост, която дава възможност на субектите на правото да съобразят поведението си и то да бъде правомерно, е мерило за наличието или отсъствието на правова-държава. Също така следва да се отчете, че предвидимостта на законодателството е и елемент от схващането за правова държава, за каквата Република България е прогласена в Преамбюла и чл. 4, ал. 1 на Конституцията. Адресатите на една правна норма трябва да имат достатъчно време и възможност да съобразят поведението си с изискванията на закона.

Асоциация „Прозрачност без граници“ счита за неудачно приемането на законови промени в разрез с основни правни принципи, като (а) липса на задължителни атрибути, каквито са оценка на въздействието и проведени обществени консултации; (б) обратна сила на нормите<sup>1</sup>; и (в) създаването на правна несигурност у партиите относно основни правила, по които се извършва тяхното финансиране.

В тази връзка следва да се отбележи, че до момента няма публично достъпна информация<sup>2</sup> дали този законопроект е оценен от гледна точка на корупционния риск в законодателството. Това задължение на вносителя Министерски съвет произтича от разпоредбите на чл. 32, ал. 1, т. 1 от Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобитото имущество, който предвижда, че

<sup>1</sup> Какъвто е случаят с намаляването на размера на държавната субсидия в ЗИДЗПП, изм., ДВ, бр. 50 от 2019 г., в сила от 25.06.2019 г.

<sup>2</sup> Бел.: в сайта на ресорните парламентарни комисии, където се публикуват предложените законопроекти и постъпили становища, не се открива подобно съгласувателно становище.



антикорупционната комисия „съгласува всеки законопроект, изготвен от органите на изпълнителната власт, относно наличието на корупционен риск, както и извършва последващ анализ на въздействието на закона“.

4. С промените в Закона за държавния бюджет се извършиха промени не само в Закона за политическите партии, но и в Изборния кодекс. В тази връзка следва да се отбележи, че същността на тези изменения засяга съществени аспекти от изборния процес – финансирането на партиите и финансирането на предизборните кампании на всички участници (политически партии, коалиции и независими кандидати). Промените в правилата за финансиране на политическите субекти, извършени само 4 месеца преди провеждането на местните избори, влизат в противоречие с възприетата като стандарт времева граница от 6 до 12 месеца преди провеждане на избори<sup>3</sup>. Това е утвърден международен стандарт от организации като Съвета на Европа и Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, в които България членува.

## **II. ПО СЪЩЕСТВОТО НА ПРИЕТИТЕ ПРОМЕНИ**

### **Забрани за финансирането на партии и кампании**

Доколкото легална дефиниция нашето право не използва то понятието за политическа дейност следва да се разглежда в неговия общоупотребим смисъл. Политическата дейност е специфична публична дейност, посредством която се изразяват, представляват и защитават интересите на различни групи от граждани в обществото. В системата на представителната демокрация тя се основава на откритото съревнование между отделните политически партии, които агрегират и представляват тези интереси. В резултат на този процес, в съответствие с определени демократични принципи и правила, се формулират и осъществяват различни политики, приоритети и конкретни действия в управлението на страната. Предвид характера на политическата дейност е важно да бъдат създадени такива условия, които изключват зависимостта на партиите (независимо дали са управляващи и в опозиция) от интересите, позициите и решенията на невидими за обществото субекти, които са различни от легитимно подкрепящите ги субекти (партийните членове, симпатизантите и избирателите).

Именно поради това в съвременното демократично общество е изключително важно да бъдат определени изрични правила, забраняващи получаването на материална подкрепа от определени категории субекти, които могат да дискредитират дейността на политическите партии и кандидатите или да повлияят върху техните политически програми, решения и действия.

Основният документ на Съвета на Европа и на ОССЕ, определящ стандартите за финансиране на политическата дейност<sup>4</sup>, отразява позицията, че въвеждането на ограничения и забрани за политическо финансиране е средство за запазване на демократичния характер на политическата дейност. Конкретните причини за

<sup>3</sup> Основните документи на Съвета на Европа (Венецианската комисия) и на ОССЕ (Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report, Venice Commission, Venice, 2002; Guidelines for Reviewing a Legal Framework for Elections, OSCE/ODIHR, Warsaw 2013) определят стандарти за максимално допустим срок преди провеждане на избори, които са 6 месеца за каквито и да било промени в изборните правила и 12 месеца за съществени промени в избирателните системи.

<sup>4</sup> Бел.: цитираните „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии“.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"

София 1463, ул. "Шандор Петюфи" № 50, ет. 1

тел.: 02/986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34

e-mail: [mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg)

[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

определяне на забрани за политическо финансиране могат да бъдат обосновавани с различни аргументи, в зависимост от съответния национален политически контекст, но в общоевропейски контекст могат да бъдат търсени в две основни насоки.

Първата е необходимостта от защита на националните интереси и предотвратяване на възможността за намеса на външни фактори във вътрешнополитическия живот на съответната държава. В тази връзка Препоръка (2003) 4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа подчертава, че „държавите трябва изрично да ограничат, забранят или да регулират по друг начин даренията от чуждестранни дарители“. В съответствие с нея параграф 172 от „Насоките“ потвърждава, че „това ограничение, практикувано в много държави участници в ОССЕ, е в интерес на избягването на неправомерно влияние на чужди интереси във вътрешнополитическите дела“.

Втората основна причина е мотивирана от необходимостта от превенция и противодействие на корупцията. Въвеждането на забрани цели да изолира потенциално въздействие върху политическите субекти, което подменя официално декларираните приоритети, решения и управленски действия с такива, които са резултат от корупционно въздействие на частни субекти. В допълнение към това трябва да се добави и рискът от злоупотреба с обществени средства. Поради тази причина забраните трябва да са насочени и към юридически лица, които са публична собственост или получават публични средства въз основа на договори с институции.

При оценката на въпроса за забраните относно финансирането на политическата дейност трябва да се отчита обстоятелството, че документите на СЕ и ОССЕ съдържат внимателно дефинирани формулировки, с които определят забраните за финансиране на политическата дейност. Причините за това могат да бъдат търсени в няколко насоки. Предвид стремежа за универсално приложение на стандартите в общоевропейски контекст и съобразявайки се със суверенитета на държавите-членки на СЕ и ОССЕ, текстът съдържа гъвкави формулировки, които не включват директно думите „забранява“, „забранени“ и т.н. Анализът на съдържанието, обаче, показва че препоръките се отнасят именно до забрани за финансиране от определени типове източници. Липсата на категоричен изказ на тези забрани следва да се разглежда и като израз на стремежа да не бъдат създавани ненужни бариери пред функционирането на партиите и да не бъдат ограничавани политически права на гражданите.

В тази връзка, следва да се отчита внимателният подход към въпроса за финансирането от частни лица. Той произтича от разбирането, че основен принцип за правилното функциониране на системата за финансиране на политическата дейност е установяването и поддържането на „баланс между публични и частни приходи като източници за финансиране на политическите партии“ и че финансирането от частни дарители е „форма на политическо участие“. В тази връзка е посочено, че законодателството следва да *насърчава финансирането от частни дарители* като израз на минимална подкрепа от гражданите. В този контекст правото за предоставяне на дарения в подкрепа на политическата дейност на определена партия или кандидат е неразделно свързано с реализирането на политическите права (§ 170). Не на последно място, то служи като инструмент за подкрепа на политическия плурализъм и съдейства за правилното функциониране на демократичните институции (§ 176).



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"

София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1

тел.: 02/986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34

e-mail: [tbox@transparency.bg](mailto:tbox@transparency.bg)

[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

Анализът на документите на СЕ и ОССЕ води до извод, че забраните за финансиране на политически партии и предизборни кампании следва да се разгръщат в пет насоки:

(1) забрани за финансиране от *чуждестранни източници*, като тук не следва да се нарушават политическите права на граждани с двойно гражданство или на групи и партийни структури, които си сътрудничат на общоевропейско равнище);

(2) забрана за получаване на *анонимни дарения*, която е пряк израз на въвеждането на бариери срещу навлизането на средства с неясен произход в политиката, чието въздействие върху политическия живот крие неидентифицирани рискове и може да бъде резултат от незаконна икономическа дейност (от сивия и черния сектор на икономиката) или от опит за заобикаляне на установени забрани за финансиране от определени лица;

(3) забрана за финансиране от *фирми с преобладаваща държавна собственост или контролирани от държавата фирми*, като тя е израз на стремежа да бъде възпрепятствано „източването“ на публични ресурси за политическа дейност, която по своята същност изразява интересите на част от гражданите в обществото;

(4) забрана за финансиране от *фирми, които изпълняват обществени поръчки или оперират с публични ресурси*, като тя също е мотивирана от антикорупционни съображения. Причината е, че фаворизирането на определени кандидати в процедури по обществени поръчки и последващото „връщане на средства“ от бизнеса към политически лидери и партии представлява израз на политическа корупция, която трябва да бъде възпрепятствана. Въвеждането на забрана за финансиране от изпълнители на обществени поръчки е мярка с временно действие, която има за цел да запази прилагането на принципа за равнопоставеност между икономическите субекти;

(5) забрана за *злоупотребата с административни ресурси*, които са на разположение на ръководители - кандидати за изборни позиции или подкрепят кампаниите на политически партии. В тази категория се включва не само забраната за безплатно използване на публични ресурси (като например, средства за комуникация, пощенски разходи, офиси и офис материали), но и използването на труда на служители в публичната администрация и натискът да предоставят финансова подкрепа за партии и кандидати в изборите).

Анализът на приетите промени в Закона за държавния бюджет, намерили отражение в измененията на Закона за политическите партии и. Изборния кодекс, показва следното:

Предвидените забрани са само в два пункта: забрана за получаване на „средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ (чл. 24, ал. 1, т. 2 ЗПП и свързаните с него разпоредби на чл. 162 ИК). И докато забраната за финансиране от юридически лица, които дължат средства на държавния или общинския бюджет, е логична и подлежи на определен контрол, то *забраната за финансиране от фирми, регистрирани в офшорни зони* може лесно да бъде заобиколена. В тази връзка следва да се отбележи, че приетата формулировка не може да възпрепятства финансирането от фирми, които са регистрирани в страната, но в които имат дялово участие други фирми, регистрирани в офшорни юрисдикции.

Въпреки че в хода на дискусиата в Народното събрание бе изтъкнат аргумента, че в законодателството се запазват забраните за финансиране от чуждестранни



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

Асоциация "Прозрачност без граници"  
София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1  
тел.: 02/ 986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34  
e-mail: [mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg)  
[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

юридически лица, внимателният прочит на закон дава основание за извод, че тази забрана може лесно да се заобиколи. Това е така, защото с приетите промени става възможно *финансирането от регистрирани в страната фирми, в които акционерно участие имат чуждестранни юридически и/или чуждестранни физически лица.*

Тук е мястото да се подчертае, че в динамичната и отворена икономика на страната финансиране от подобен тип източници не би било невъзможно. То обаче влиза в противоречие с принципните забрани за финансиране от чуждестранни правителства, фирми и физически лица, предвидени в чл. 24, ал. 1, т. 4 от Закона за политическите партии.

В страни от полезрението на народните представители са останали няколко типа юридически лица, които не трябва да финансират политическата дейност, като причините за това са многобройни – било то поради рисковия характер на дейността на тези юридически лица (например, хазартна дейност), било то заради драстично нарушаване на законодателството в периода от 1990 г. до 2009 г. или поради риск от корупция (който е силно изразен по отношение на секторите по отношение на икономически сектори, които подлежат на задължителна регулация от страна на държавата). В тази връзка не е приемливо финансираните от следните типове юридически лица:

- *държавни и общински фирми и/или от фирми, в които държавата/общините имат дялово участие* – преди две десетилетия тази практика водеше до източване на общински и държавни фирми и бе преустановена след скандални случаи на злоупотреби по време на местните избори през 2007 г.;

- *финансиране от фирми, които са кандидати и/или изпълнители на обществени поръчки* – въз основа на опита от наблюдение на обществени поръчки и наблюдение на финансирането на предизборни кампании от 2001 г. насам може да се направи извод, че отпадането на подобна забрана ще доведе до пренасочване на финансови ресурси, предназначени за изпълнение на обществените поръчки, към политическите проекти на тези, които вземат управленските решения;

- *фирми – концесионери, които имат договорни отношения с държавата или общините*, включително концесии за добив на природни ресурси, експлоатация на плажни ивици, управление на инфраструктурни обекти и на обекти със стратегическо значение за страната – причината за това е обстоятелството, че решенията за предоставяне на разрешителни се вземат от ръководните нива в институции от изпълнителната и местната власт;

- *финансиране от фирми, работещи в сектори, които са силно регулирани от държавата* – такива са например финансовият сектор, производството и търговията с енергийни ресурси, където съществува риск от търговия с влияние, конфликт на интереси при вземане на управленски решения, вземане на управленски решения, при които частният корпоративен интерес доминира за сметка на обществения интерес;

- *финансиране от фирми, осъществяващи хазартна дейност* – подобна забрана беше изрично предвидена в Закона за политическите партии, действал в периода 2006 – 2009 г., като част от причините са свързани както с установени практики по заобикаляне на ограниченията в размера на предоставени дарения, така и поради



обстоятелството, че характерът на този сектор не изключва наличието на пари с неясен произход.

- *Финансиране от неправителствени организации* – в практиката до 2009 г. бяха установени редица случаи, когато организации с идеална цел, нямащи допирни точки с проблематиката за защита на граждански и политически права (като например спортни клубове и културно-просветни дружества), финансираха предизборни кампании на участници в изборите.

### **Ограничения за финансирането на партии и предизборни кампании**

Ограниченията в размера на приходите и на разходите при финансиране на политическата дейност са един от важните инструменти за превенция на политическата корупция. Посредством определянето на разумни граници в размера на средствата, които могат да бъдат получавани и изразходвани, се цели създаването на защитна среда за адекватно функциониране на политическите партии. Ограниченията позволяват на политическите субекти да устоят на натиска от икономически субекти, които са готови да предоставят щедра финансова подкрепа, в замяна на която впоследствие да получат привилегирован достъп до властта.

Въвеждането на ограничения на приходите и разходите в политическата дейност е инструмент, с който се създават гаранции за защита на демократичния процес и за ограничаване на зависимостта на политическите субекти от влиятелни икономически субекти. Той се основава на препоръките на Комисията на ООН по правата на човека, чийто Общ коментар №25 определя, че „разумни ограничения по отношение на разходите на кампанията могат да бъдат оправдани, когато това е необходимо, за се гарантира, че правото на свободен избор на избирателите не е накърнено или демократичният процес – изкривен от непропорционалните разходи от името на който и да е кандидат или партия”.

Ограниченията на приходите за политическата дейност трябва да се разглеждат в контекста на усилията да бъдат запазени основни принципи в системата на демократичното представителство – политически плюрализъм и равенство на всички граждани в политическия процес. В тази връзка параграф 173 от „Насоки за регламентиране на дейността на политическите партии”<sup>5</sup> препотвърждава значението на този принцип, като определя, че „централна характеристика на системата за демократично управление е партиите и кандидатите да са отговорни пред гражданите, а не пред богатите заинтересувани групи”.

Промените, с които се разрешава неограничено по размер предоставяне на дарения за политическите партии и за предизборните кампании, противоречат на международните стандарти, създадени от редица междуправителствени и неправителствени организации. В тази връзка към цитираните документи на Съвета на Европа и на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа следва да се добавят и стандартите на глобалната антикорупционна организация Transparency International. Тези стандарти са разработени, за да гарантират важни демократични

<sup>5</sup> Venice Commission and OSCE/ODIHR. Guidelines on Political Party Regulation. OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights and Venice Commission, Warsaw/Strasbourg, 2011.



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

*Асоциация "Прозрачност без граници"*  
София 1463, ул. "Шандор Петъофи" № 50, ет. 1  
тел.: 02/986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34  
e-mail: [mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg)  
[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

принципи, закрепени и в конституцията: равенство на всички граждани в изборния процес, право на достъп до информация, равни възможности за изразяване на мнение и за разпространение на информация, политически плурализъм.

Промените, приети в Закона за държавния бюджет, намерили израз в чл. 23, ал. 2 ЗПП, чл. 162, чл.1, т.3 ИК, с които се премахват ограниченията в размера на даренията от физически лица, изцяло игнорират въпроса за необходимите ограничения в размера на финансовите ресурси, които политическите партии могат да получават. С тези промени се заличава ал. 2 от чл. 23 от Закона за политическите партии, който предвиждаше максимално допустим размер на даренията от физически лица в размер до 10 000 лв. в рамките на една календарна година, а също така се премахва и аналогичното ограничение в чл. 167 от Изборния кодекс.

С така извършените промени не само се премахва ограничението в размера на индивидуалните дарения от физически лица, но и в размера на индивидуалните дарения от юридически лица. В рамките на изборния процес това създава условия за значителна неравнопоставеност между участниците.

От тази гледна точка, приетите промени в чл. 23, ал. 2 ЗПП, разгледани в съвместно в промените в чл. 23, ал.1, т. 4 (допускащи финансиране от юридически лица) и чл. 24, ал.1, т. 4 (забраняващи само финансиране от юридически лица и еднолични търговци без просрочени публични задължения, както и финансиране от юридически лица, регистрирани в офшорни зони), водят до извода, че са създадени предпоставки за нарушаване на принцип на политическия плурализъм и на принципа за равенството на гражданите в изборния процес.

### **III. ОТНОСНО ИСКАНЕТО НА ОБЯВЯВАНЕ НА ПРОТИВОКОНСТИТУЦИОННОСТ НА ЧЛ. 21, ЧЛ. 23, АЛ. 1, Т. 4 И ЧЛ. 24, АЛ. 1, Т. 2**

Текстът на чл. 21 от Закона за политическите партии съдържа обща формулировка на типовете източници за финансиране на дейността на политическите партии, като той гласи следното: „Дейността на политическите партии може да се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия.“ Той намира своето развитие в следващите членове от глава Трета „Имущество, финансиране и разходване на средства“ на Закона за политическите партии (вж. чл. 22-чл.28).

Само по себе си, финансирането от юридически лица не влиза в противоречие с установените международни стандарти по принцип. Но би влязло в противоречие с тях при условие, че е неограничено по размер и не са въведени забрани за финансиране от определени категории юридически лица. В случай че не съществуват адекватни ограничения и те биха създали дисбаланс между субектите, които финансират политическите партии.

Разсъждавайки от гледна точка на нашата Конституционна регламентация може да се посочат аргументи за противоконституционност.

С промените се дава възможност на юридически лица да финансират дейността на политическите партии. Законодателят не е диференцирал вида на тези юридически лица нито се е съобразил с тяхната същност и *raison d'être*. Според отраслите на





**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

*Асоциация "Прозрачност без граници"*  
София 1463, ул. "Шандор Петъффи" № 50, ет. 1  
тел.: 02/ 986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34  
e-mail: [mbox@transparency.bg](mailto:mbox@transparency.bg)  
[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

правото, в които те осъществяват своите права те биват лица на гражданското или търговското право, лица на публичното право, лица на международното право, лица с нестопанска цел. Общото между тях е, че те са създадени с конкретна цел да бъдат носители на права и да осъществяват права в рамките на конкретни отрасли от правото и тази тяхна способност е очертана от волята на техните учредители, обективизирана в акта на учредяването им, а тя от своя страна е ограничена от рамките на закона. Нещо повече дори в рамките на правния отрасъл те имат ограничено поле на действие (например търговците имат предмет на дейност, ЮЛНЦ строго определени дейности, за които са създадени). Извън тези специфични дейности и извън тези правни отрасли те имат правоспособност дотолкова, доколкото е призната от правото и необходима функционирането на правната система като такава за тяхното собствено функциониране и – например на данъчното и финансовото право, но само дотолкова доколкото без такава правосубектност не би било мислимо основното им битие. В тези допълнителни правоотношения те влизат като регулирани от властнически метод като пасивни субекти. И съдържанието по правоотношението и страните по него се определят от публичната власт.

Въпросите за политическата власт, нейното формиране, осъществяване и субектите на този процес са третиращи в Конституцията. Конституцията определя за носител на политическата власт народа, като определя и двете форми на нейно осъществяване „непосредствено и чрез органите, предвидени в тази Конституция” (чл.1, ал.2). Ролята на политическите партии е да „съдействуват за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите” (чл.11, ал.3). Това им отрежда специална роля в политическия процес, която се базира на особена връзка не с кои да е юридически лица, а именно с гражданите без да сочи други, признати от правото лица. Тук разширяването по аналогия не е приложимо. Продължавайки регламентацията на политическата дейност, в чл.12, ал.2, конституционният законодател предвижда и изрична забрана за политическа дейност на сдруженията на граждани да извършват политическа дейност. Той не уточнява техния вид. Дори да се приеме фикционалната теория за същността на юридическите лица, при която правосубектността им се основава на тази на физическите лица, то ще се окаже, че независимо от техния вид – с нестопанска цел, търговци или синдикати те не могат да участват в политическия процес. Такова право нашата конституция предвижда само за гражданите и ограничено за особена категория лица – политическите партии.

Политически права само за гражданите предвижда както Конституцията и международните актове – Всеобща декларация за правата на човека, Международен пакт за граждански и политически права, Хартата на основните права на Европейския съюз. Не е и възможно да бъде по друг начин, защото суверенната власт е свойство, което принадлежи само на народа, както е предвидил конституционният законодател в чл.1, ал.3. Политическите права и свободи създават условия за участието на гражданите в политическия живот и преди всичко в осъществяване на публичната власт.

Промените в закона (чл.21) дават възможност не юридически лица, включително и търговци да излезнат от своята специална правоспособност и да се включат в политическия процес, което надхвърля и изкривява установената в Конституцията и



**TRANSPARENCY  
INTERNATIONAL  
BULGARIA**

*Асоциация "Прозрачност без граници"*  
София 1463, ул. "Шандор Петъфи" № 50, ет. 1  
тел.: 02/986 77 13, 986 79 20, факс: 986 78 34  
e-mail: [inbox@transparency.bg](mailto:inbox@transparency.bg)  
[www.transparency.bg](http://www.transparency.bg)

международните актове иманентно присъща идея той да е процес по формиране и изразяване на волята суверена, което определя противоконституционност.

Също така разпоредбата разширява предвидената роля на политическите партии – да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля именно на гражданите. Тук се добавят и друга категория лица, което е и самостоятелно основание за противоконституционност.

Когато бива изследвана ролята на политическите партии и субектите, които промененият закон предвижда да имат участие в дейността им и граждани и юридически лица, включително и търговци трябва да се държи сметка и за икономическата диспропорция, която съществува между тях. Тя неизбежно, при липсата на всякакви ограничения за размера на финансирането, ще пребалансира степента на важността на тези субекти пред политическите партии в полза на по-силния икономически субект и по този начин ще наруши идеята за на функцията на политическите партии и правото и възможността на гражданите да участват ефективно в политическия процес, който почива върху разбирането за това, че той е създаден за формирането и осъществяването на волята на народа като суверен.

По този начин те биха влезли в противоречие с принципа на равенство на гражданите в политическия процес и с принципа за политическия плюрализъм. Тези принципи са въплътени в разпоредбите на чл. 10 от Конституцията на Република България (според който изборите се провеждат въз основа на равно и пряко изборително право), както и в чл. 11, ал. 1 (който гарантира политически плюрализъм). Доколкото промените засягат равните права на гражданите като участници в политическия живот, респективно в изборния процес, промените биха могли да бъдат разглеждани и като нарушение на разпоредбите на чл.4, ал. 2 на Конституцията.

София, 18 октомври 2019 година

**АСОЦИАЦИЯ „ПРОЗРАЧНОСТ БЕЗ ГРАНИЦИ“  
TRANSPARENCY INTERNATIONAL – BULGARIA**