

РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ
ВИСШ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ул. „Цар Калоян“ № 1-а, 1000 София, тел. 986-28-61, 987-55-13,
факс 987-65-14, e-mail: arch@vas.com



Изх.1821.....

Дата 08.11.2019 г.

ДО
КОНСТИТУЦИОННИЯ СЪД
НА РЕПУБЛИКА БЪЛГАРИЯ

СТАНОВИЩЕ

ОТ ВИСШИЯ АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

ПО КОНСТИТУЦИОННО ДЕЛО
№ 13/2019 г.

УВАЖАЕМИ КОНСТИТУЦИОННИ СЪДИИ,

Президентът на Република България е внесъл в Конституционния съд искане за установяване на несъответствие с Конституцията на Република България на:

А) чл. 21, чл. 23, ал. 1, т. 4, чл. 24, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“, чл. 29, ал. 2, т. 1 и 2 в частта „и т. 4“ и чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ от Закона за политическите партии (ЗПП); и

Б) чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 относно думите „юридически лица и еднолични търговци“, чл. 168, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ и чл. 169, ал. 1 относно изразите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ от Изборния кодекс (ИК).

С определение от 17.09.2019 г. по к.д. № 13/2019 г. Конституционният съд е допуснал до разглеждане по същество искането като сред заинтересованите институции е конституирал и Висшия адвокатски съвет.

Използвайки предоставената възможност, Висшия адвокатски съвет изразява следното становище:

1. Разпоредбата на чл. 21 ЗПП не противоречи на основния закон. С нея се определят допустимите два източника на финансиране на политическите партии – собствени приходи и държавна субсидия. Отделно обхватът на законоустановените собствени приходи е определен изчерпателно в чл. 23 ЗПП. Според нас законодателят е разполагал с конституционно основание да не предостави на всяка регистрирана партия абсолютно и безусловно право да получава държавна субсидия. Това право трябва да се заслужи на основата на достигнатото ниво на обществена подкрепа, установено на избори. Конституцията не задължава държавата да подкрепя финансово всички партии до степен да бъде гарантиран минимум от средства, необходим за тяхната дейност. Не е справедливо спрямо българските данъкоплатци публичния ресурс да се изразходва за финансиране на политически субекти с незначително влияние и нисък обществен авторитет. При установения в интерес на принципа на политическия плурализъм сравнително облекчен режим за учредяване и регистриране на партия, такъв подход неизбежно би довел до злоупотреби и корупция. По принцип, политическият плурализъм се определя не от финансовата мощ на отделната партия, а от състезанието на идеи за развитието на обществото и правилното управление на държавата. Наистина, съгласно чл. 11, ал. 3 от Конституцията партиите съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите, но същевременно те не са единствения инструмент в това отношение. Достатъчно е да посочим, че на изборите участват и независими кандидати, които се състезават с кандидатите, издигнати от партиите. Броят и финансовата обезпеченост на партиите не са в състояние сами по себе си да гарантират осъществяването на принципа на политическия плурализъм. В това отношение основният закон е предвидил други по-съществени гаранции като разделението на властите (чл. 8), свободните избори, произвеждани въз основа на общо, равно и пряко избирателно право (чл. 10), свободата на мисълта, свободата на убежденията, свободното изразяване на мнение, забраната за цензура и правото на достъп до информация (чл. 37 – чл. 41).

Вносителят се е позовал на чл. 1 от Препоръка (2003)4 на Комитета на министрите на Съвета на Европа относно общите правила против корупцията

при финансиране на политически партии и изборни кампании. От този текст обаче съвсем не следва, че на държавите членки се препоръчва да подпомагат с финансова субсидия всички регистрирани партии. Напротив, изисква се държавната подкрепа да бъде в рамките на разумното, при това предоставянето на финансова помощ е предвидено само като възможност, а не като абсолютно задължение на държавата. По отношение на разпределението на помощта се препоръчва прилагането на „обективни, честни и разумни критерии“. Не намираме оспореният чл. 21 ЗПП да е в противоречие с на тези изисквания.

В искането също така се твърди, че „принципът за неутрално бюджетно финансиране е заложен и в чл. 17, § 4 от Регламент (ЕС, ЕВРАТОМ) № 1141/2014 НА Европейския парламент и на Съвет от 22.10.2014 г. относно статута и финансирането на европейските политически партии и на европейските политически фондации“. Посочената разпоредба е релевантна към финансирането на европейските политически партии (политически съюзи), за чието регистриране обаче се предявяват много по-големи изисквания отколкото към учредяването на партия в страната. Тези изисквания включват парламентарно представителство или определен процент (не по-малко от 3 % в поне една четвърт от държавите членки) от получени гласове на изборите за Европейски парламент (вж. чл. 3, § 1, б. „б“ от Регламента). Подходът на българския законодател не се различава по същество. От една страна правните предпоставки за създаване и регистриране на партиите са значително облекчени, но за сметка на това техният достъп до държавно субсидиране зависи от общественото влияние, доказано чрез представянето им на избори, без дори задължително да се изисква постигнато представителство в законодателния орган (вж. чл. 10, чл. 13, чл. 15 и чл. 25 ЗПП).

В заключение, Висшият адвокатски съвет намира, че принципът на народния суверенитет по чл. 1, ал. 2 и 3 от Конституцията не обуславя абсолютно право на всяка регистрирана политическа партия да получава финансова субсидия от държавата. Разпоредбата на чл. 21 ЗПП е обща за всички партии и сама по себе си не създава едностранно преимущество за партиите на власт. Затова считаме, че искането за установяване на нейната противоконституционност е неоснователно.

2. Вносителят на искането счита, че включването чрез новата т. 4, на чл. 23, ал. 1 ЗПП на даренията от юридически лица и еднолични търговци сред допустимите собствени приходи на политическите партии е несъвместимо с чл. 11, ал. 1 – 3 от Конституцията и задължението на държавата да създаде условия за свободно развитие на гражданското общество по чл. 4, ал. 2 от

Конституцията. Развива тезата, че партийното спонсорство от правни субекти, които развиват стопанска дейност, деформира идеята на чл. 11, ал. 3 от Конституцията за партиите като средство за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите. Поддържа, че така се създават предпоставки за непропорционално, едва ли не принудително подпомагане на партиите, които са на власт.

Висшият адвокатски съвет не споделя твърдението за противоконституционност на чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП. Произходът на средствата, които правните субекти са решили да дарят на предпочитаната от тях партия е ирелевантен към политическия плурализъм и конституционното предназначение на политическите партии. В това отношение абсолютно изкуствено е да се прави разграничение между дарението, направено от физическо лице, и дарението от същото лице в качеството му на регистриран едноличен търговец или като лице, което участва във формиране на волята на корпоративен субект на правото. Имуществото на спонсориращото физическо лице също може да е придобито от стопанско-търговска дейност, без това да нарушава основния закон, като това разбиране се приема и от вносителя на искането. От друга страна юридическите лица, които даряват, освен че не винаги биха били от категорията на стопанските субекти, също имат признати от Конституцията права и законни интереси (вж. чл. 19, ал. 2 – 4, чл. 117, ал. 1, чл. 120, ал. 2 и т.н.). За тях не е безразлично при какви правни и икономически условия ще развиват дейността си от гледна точка на данъчна и търговска политика, лицензионни и митнически режими, инфраструктурни проекти и пр. Затова няма конституционна преграда да спонсорират онези партии, които предлагат най-изгодните за тях политически решения. Тук е мястото да отбележим, че оспорената разпоредба не създава привилегия за управляващата партия, защото отделният спонсор разполага със свободата да дари свои средства на всяка партия, включително и на партия, която се намира в опозиция. Само в тоталитарните държави, а България все пак членува в Европейския съюз и споделя неговите ценности, е възможно преследване на онези, които финансират опозиционните политически структури. Най-накрая дарителството не е фактор за формиране на властта, тъй като този въпрос се решава от гражданите на демократични избори и референдуми, произведени на основата на общо, равно и пряко избирателно право (вж. чл. 10 във вр. с чл. 42 от Конституцията).

Следва също да се отбележи, че ако бъде уважено искането за установяване на безусловна и всеобхватна противоконституционност на даренията, направени в полза на партии от юридически лица, страната ще се

разграничи от европейското законодателство, включително и от посочения в искането Регламент (ЕС) №1141/2014, който по отношение на европейските политически партии не само предвижда съчетание на бюджетно финансиране с приходи от дарения, но изрично допуска даренията да са от юридически лица (вж. чл. 20, § 1 от Регламента).

3. След като в чл. 23 ЗПП изчерпателно са посочени допустимите източници на собствени приходи на политическите партии, в следващия чл. 24 ЗПП са въведени ограничения по отношение на някои видове дарения. Ограниченията са насочени към предотвратяване на накърняването на защитени от Конституцията ценности и принципи. Забраните обхващат и някои видове дарения от юридически лица и еднолични търговци. Например, даренията от чуждестранни юридически лица попадат под забраната по чл. 24, ал. 1, т. 4 ЗПП. По силата на възприетата законодателната логика частично оспорената т. 2 на чл. 24, ал. 1 е предназначена да ограничи партийното спонсориране от регистрирани в страната юридически лица и еднолични търговци. Висшият адвокатски съвет споделя виждането на президента, че свеждането на забраната само по отношение на получаването на средства от лица, „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ е недостатъчно за постигане на пълна съвместимост с основния закон. По отношение на даренията от юридически лица на бюджетна издръжка и юридически лица с преимуществено участие на държавата или общините е налице законодателен пропуск, който обуславя ситуация, несъвместима с конституционните изисквания. При действащата нормативна уредба възможността за такъв вид спонсорство съществува, тъй като забраните и ограниченията по Закона за противодействие на корупцията и за отнемане на незаконно придобито имущество (по конкретно чл. 59, ал. 1) не го изключват във всички хипотези.

Ако се допусне партиите да бъдат дарявани от субекти на правото, които са притежавани от държавата или общините, или са на тяхна издръжка, наистина може да се създадат условия за преразпределение на публични средства единствено в полза на управляващите (партии и коалиции), които биха могли да използват възможностите си на мнозинство да влияят както при определянето на размера на бюджетното финансиране, така и при персонализирането на представителните органи на съответните юридически лица. Така биха се създали обективни предпоставки за неоправдано допълнително спонсориране с публичен ресурс на партиите във властта. Това ще е несъвместимо с честната междупартийна конкуренция за привличане на имуществена подкрепа, която би била овладяна от субективния икономически

интерес вместо да бъде основана на споделянето на политически идеи относно развитието и управлението на цялото общество. Без съмнение, реализирането на такава възможност би било пагубно за политическия плурализъм, прокламиран от чл. 11, ал. 1 от Конституцията, както и несъвместимо с конституционното предназначение на политическите партии по чл. 11, ал. 3, изр. 1 от Конституцията, принципите на правовата държава по чл. 4, ал. 1 и 2 от Конституцията и справедливостта като ценност, обявена в преамбюла на основния закон. В подкрепа на нашето становище държим да подчертаем, че чл. 20, § 5, б. „в“ от Регламент (ЕС, Евратом) № 1141/2014 изрично забранява на европейските политически партии да приемат дарения от предприятие, върху което публичен орган на държава членка или на трета държава „може да упражнява пряко или непряко съществено влияние поради собствеността върху него, финансовото си участие в него или правилата, които уреждат функционирането му“.

4. В заключение, като взе предвид гореизложените съображения Висшият адвокатски съвет намира, че в рамките на искането на президента Конституционният съд следва да установи частична противоконституционност на чл. 24, ал. 1, т. 2 ЗПП, а във връзка с аналогичните правила за финансиране на изборната кампания и на чл. 168, ал. 1, т. 2 ИК, само по отношение на съдържащия се и в двете разпоредби израз „имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“.

По този начин на законодателя ще бъде дадена възможност не да премахне досегашните ограничения за финансиране на партии от юридически лица и еднолични търговци, а да ги разшири и допълни така, че да бъдат спазени конституционните предписания. В останалата част искането следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

ПРЕДСЕДАТЕЛ НА ВИСШИЯ
АДВОКАТСКИ СЪВЕТ

РАЛИЦА НЕГЕВЦОВА