

при участието на секретар-протоколиста Десислава Пенкова разгледа в закрито заседание на 27.04.2021 г. конституционно дело № 13/2019 г., докладвано от съдиите Георги Ангелов и Борис Велчев.

Президентът на Република България е поискал да бъдат обявени за противоконституционни: 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 частите им „и т. 4“, както и чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ от Закона за политическите партии (обн., ДВ, бр. 28 от 1.04.2005 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 8.12. 2020 г.; ЗПП); чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 относно думите „юридически лица и еднолични търговци“ във всяка от трите разпоредби; 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 (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. бр. 107 от 18.12.2020 г.; ИК).

Според вносителя на искането оспорените разпоредби са в противоречие с чл. 1, ал. 2 и 3, чл. 4, ал. 2 и чл. 11, ал. 1, 2 и 3 от Конституцията.

Производството е по чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. 1 от Конституцията на Република България.

Писмени становища са постъпили от Сметната палата на Република България, Института за пазарна икономика, Асоциация „Прозрачност без граници“ и Висшия адвокатски съвет. Първите три становища намират оспорването за основателно, четвъртото – за основателно само относно думите „имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ в чл. 24, ал. 1, т. 2 ЗПП и в чл. 168, ал. 1, т. 3 ИК.

За да се произнесе по искането Конституционният съд взе предвид следното.

Нормите, съдържащи се в оспорените от президента разпоредби, регулират финансирането на дейността на политическите партии и в частност – на предизборни кампании на партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати за участие в изборите.

Наличието на необходимите финансови средства е предпоставка за осъществяване на дейността на всяка политическа партия в ролята ѝ на посредник между гражданите и публичната власт. Това придава важно значение на правилата за партийното финансиране, както и на публичността и контрола над средствата, с които партиите финансират своята дейност и предизборните си кампании.

Конституцията в чл. 11, ал. 3, изр. второ възлага на Народното събрание да уреди със закон реда за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност. Това правомощие съдържа и уреждането на финансовите предпоставки за съществуването и дейността на политическите партии и за пълноценното изпълнение на конституционно установената им функция да съдействат за формиране и изразяване на политическата воля на гражданите (чл. 11, ал. 3, изр. първо от Конституцията).

Със законовото регулиране, предвидено в чл. 11, ал. 3 от Конституцията се преследват две основни цели. На първо място, законът следва да гарантира, че политическите партии остават независими както от държавата, така и от частни интереси. На второ място, законът трябва да създаде условия за справедлива конкуренция на политически възгледи и програми между партиите, включително и като чрез ясни правила определи условията за тяхното финансиране. Тези цели не могат да бъдат постигнати, ако държавата не участва във финансирането на политически партии, които след участие в изборите са спечелили определена политическа подкрепа. Условията и размерите за това публично финансиране трябва да бъдат изчерпателно уредени в закона и да съдържат гаранции за равнопоставеността на тези партии.

Същевременно в Конституцията не се съдържа пречка политическите партии да бъдат финансирани с дарения както от юридически лица, така и от еднолични търговци. Това, обаче може да става по също така ясни правила, каквито се изискват за публичното финансиране.

С оглед на изложеното, въвеждането на определени критерии и ограничения във връзка с финансирането на политическите партии – както от публични, така и от частни средства, е подход, съвместим с конституционно установената демократична политическа система.

Това налага законовата уредба на финансирането на политическите партии от частни дарения и публично финансиране да гарантира те да разполагат с необходимите и достатъчни средства за пълноценното изпълнение на конституционно възложената им функция.

#### 1. Относно чл. 21 ЗПП

В оспорения от президента чл. 21 ЗПП се определя принципът на финансиране на дейността на политическите партии – то може да бъде частно (собствени приходи) и публично (държавна субсидия). Държавната субсидия е форма на пряко публично финансиране. Тя се предоставя на политически партии и коалиции, които имат определена електорална подкрепа (чл. 25 ЗПП). Размерът на държавната субсидия за един получен действителен глас се определя ежегодно със закона за държавния бюджет на Република България (чл. 26 ЗПП).

Съгласно текста на оспорения чл. 21 ЗПП (доп., ДВ, бр. 60 от 2019 г.): „Дейността на политическите партии може да се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия.“. В предишната редакция на тази разпоредба (обн., ДВ, бр. 28 от 2005 г.) финансирането на политическите партии от собствени приходи и държавна субсидия е било уредено като правно задължение - „Дейността на политическите партии се финансира от собствени приходи и от държавна субсидия.“. С добавянето на думите

„може да“ в текста на чл. 21 ЗПП, законът вече не създава императив държавата да финансира политическите партии, а установява това като правна възможност. По този начин се поражда риск за политическите партии да бъдат поставени в обективна невъзможност да съществуват и да изпълняват функцията си на посредник между гражданското общество и органите на публична власт. Конституционно задължение на държавата е да създава условия за демократичен политически живот, основан върху принципа на политическия плюрализъм. Имущественото състояние на партиите не може да се превръща в препятствие за изразяване политическата воля на гражданите.

Редът за образуване и прекратяване на политически партии, както и условията за тяхната дейност се уреждат със закон – чл. 11, ал. 3, изр. 2 от Конституцията. Пределите на конституционно допустимата законодателна целесъобразност се очертават от три взаимно свързани конституционни положения: принципът на политическият плюрализъм (чл. 11, ал. 1), забраната политическа партия или идеология да се обявява или утвърждава за държавна (чл. 11, ал. 2) и забраната да се образуват политически партии на етническа, расова или верска основа, както и партии, които си поставят за цел насилствено завземане на държавната власт (чл. 11, ал. 4 от Конституцията).

При публичното финансиране чрез държавна субсидия условията за достъп до финансиране следва да са еднакви за всички партии, които отговарят на предварително определените от закона изисквания. Така при равни условия държавата едновременно осигурява политическия плюрализъм по чл. 11, ал. 1, както и изпълнява задължението си по чл. 4, ал. 2 от Конституцията – да гарантира политическите права на личността и да създаде условия за свободно развитие на човека и на гражданското общество.

Конституцията не предоставя на законодателя свобода на преценката дали държавата да осигури публично финансиране за политическите партии, които отговарят на определения в закона критерий, но допуска законодателна целесъобразност относно размера на субсидията. Публичното финансиране на тези партии от държавата до определен размер, следователно, трябва да се смята за

конституционно дължимо. Определянето на конкретния размер на това публично финансиране е изцяло в компетентността на Народното събрание. Установената в чл. 21 ЗПП правна възможност, но не и задължение за държавата да гарантира финансовите предпоставки, необходими и достатъчни за да се отстоява политическия плурализъм (чл. 11, ал. 1 от Конституцията) и неговото конкретно проявление чрез дейността на политическите партии да изпълнят конституционно установената им функция по формиране и изразяване на политическата воля на гражданите (чл. 11, ал. 3 от Конституцията), противоречи на чл. 4, ал. 1 и ал. 2 и на чл. 11, ал. 1 и 3 от Конституцията. Поради това разпоредбата на чл. 21 ЗПП в частта „може да“ е противоконституционна.

В останалата си част оспорената разпоредба на чл. 21 ЗПП не противоречи на Конституцията.

2. Относно 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“ ЗПП, чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 в частта „юридически лица и еднолични търговци“ и чл. 168, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ ИК

Финансирането от собствени приходи на дейността на политическите партии, установено в чл. 21 ЗПП, по естеството си е частно финансиране. В разпоредбата на чл. 23 ЗПП е уредено допустимото финансиране чрез собствени приходи на политическите партии, а в разпоредбата на чл. 24 ЗПП са установени ограниченията по отношение на частното финансиране. В чл. 162 ИК се регламентира допустимото финансиране на предизборна кампания на политически партии, коалиции и инициативни комитети, регистрирали кандидати за участие в изборите, а с чл. 168 ИК са въведени ограниченията.

Собствените приходи на политическите партии могат да бъдат разграничени в две групи: приходи от собствена дейност и приходи от дарения.

Собствените приходи от самостоятелна дейност са приходите, посочени в чл. 23, ал. 1, т. 1, 2, 5, 6 ЗПП: членски внос; собствени недвижими имоти; лихви по парични депозити в банки и доходи от цени книжа; издателска дейност, авторски права и ползване на интелектуална собственост, както и продажба и разпространение на печатни, аудио- и аудиовизуални материали с партийно-пропагандно съдържание.

Собствените приходи от дарения са приходите, посочени в чл. 23, ал. 1 т. 3 и 4 ЗПП: дарения и завещания от физически лица (т. 3) и дарения от юридически лица и еднолични търговци (т. 4). Изборният кодекс позволява партии, коалиции и инициативни комитети да финансират предизборните си кампании с дарения от физически лица, юридически лица и еднолични търговци (чл.162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3).

Според оспорената разпоредба на чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП, допустими собствени приходи са дарения от юридически лица и еднолични търговци, а в оспорените си части разпоредбите на чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 ИК допускат финансиране на предизборна кампания с дарения от юридически лица и еднолични търговци.

Системата на финансиране на политическите партии не може да не се съобразява с конституционните принципи, които налагат определени ограничения върху нея. Държавната власт произтича от гражданите и може да се осъществява само в техен интерес. Казано общо, ограниченията трябва да бранят от изкривяване отношението „гражданин - партия - държавна власт“.

Оспорените разпоредби разрешават дарения от всички юридически лица и еднолични търговци (чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП и чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 ИК) без тези, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим – чл. 24. ал. 1, т. 2 ЗПП и чл. 168, ал. 1, т. 2 ИК. Забрани има още за юридическите лица – религиозни институции и за чуждестранните юридически лица – чл. 24. ал. 1, т. 3 и 4 ЗПП и чл. 168, ал. 1, т. 4 и

Финансирането на партиите от юридически лица и еднолични търговци единствено при сега предвидените в закона ограничения е в несъответствие с конституционно допустимото.

В нарушение на чл. 11, ал. 2 от Конституцията, препятстващ сливането на партия и държава, разрешени остават даренията за политическа партия от самата държава, държавните органи – юридически лица, общините, държавни или общински предприятия или търговски дружества, търговски дружества, в които държавата или общините имат участие или контрол. Възможността за пряко или косвено финансиране на политически партии от държавата и общините извън определеното в закона бюджетно финансиране, е конституционно недопустимо. Към изложеното се добавя и фактът, че законът позволява неограничени по размер частни дарения на политическите партии от юридически лица и еднолични търговци. По този начин се нарушава чл. 11, ал. 1 и ал. 3 от Конституцията в изискването му при изразяването на политическата воля на гражданите партиите да бъдат поставени в справедлива конкурентна среда. Системата на финансиране трябва да гарантира, че всички партии са в състояние да се съревновават при равни възможности, което осигурява политическия плюрализъм и създава гаранция за ефективното функциониране на демократичните институции.

Допълването на публичното финансиране при равни за всички политически партии условия с частно финансиране, което е изборително и без определен размер, поставя политическия плюрализъм под заплаха. То подрива равенството в политическите права на гражданите и възможността им свободно да формират и изразяват своята политическа воля (чл. 6, ал. 2 и чл. 11, ал. 3 от Конституцията). Системата на финансиране в нейната цялост, включваща и частни дарения, трябва да осигури принципът на политически плюрализъм да не бъде нарушен чрез поставянето на определени участници в неравностойна позиция или чрез привилегироването на други. Възможността партиите да се финансират от частни източници следва да е съпроводено от ограничаване на размера на финансиране, което може да бъде предоставено от отделен дарител. Само така правната уредба може да гарантира

политическия плурализъм. Разрешаването на неограничени дарения от юридически лица и еднолични търговци при единствено предвидените минимални законови ограничения (чл. 24 ЗПП и чл. 168 ИК) не създава такива гаранции.

Посоченото е основание за обявяването на чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП и чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 относно думите „юридически лица и еднолични търговци“ ИК за противоконституционни.

Разпоредбите на чл. 24, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ ЗПП и чл. 168, ал. 1, т. 2 в частта „които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим“ ИК въвеждат изключение от правилото на чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП и чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 ИК, според което е допустимо частно финансиране чрез дарения от всички юридически лица и еднолични търговци. Политическите партии, коалиции и инициативни комитети не могат да получават средства от юридически лица и от еднолични търговци, които имат просрочени публични задължения и/или са регистрирани в юрисдикции с преференциален данъчен режим. Поради противоконституционността на самото правило в чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП и чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 ИК относно думите „юридически лица и еднолични търговци“, противоконституционни са и разпоредбите, които установяват изключенията от него. Те остават без собствено приложно поле в разрез с изискването по чл. 4, ал. 1 от Конституцията за ясна и последователна законодателна уредба.

3. Относно чл. 29, ал. 2, т. 1 и т. 2 в частта „и 4“, чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ ЗПП и чл. 169, ал. 1 в частите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ ИК

В оспорените текстове са уредени задълженията на политическите партии да създават и водят публичен регистър, в който се вписват: лицата по чл. 23, ал. 1, т. 3 и 4 и видът, размерът, стойността и целта на направеното дарение или завещание (чл. 29, ал. 2, т. 1) и декларации от лицата по чл. 23, ал. 1, т. 3 и 4 за произхода на

средствата, в случаите когато дарението е в размер над една минимална работна заплата (чл. 29, ал. 2, т. 2) и задължението всяка година политическите партии да представят на Сметната палата финансов отчет и списък на юридическите лица и едноличните търговци, направили дарения (чл. 34, ал. 4). Съгласно чл. 169, ал. 1 ИК: „Когато общият размер на дарението от едно физическо или юридическо лице или едноличен търговец надхвърли една минимална работна заплата, дарителят представя декларация по образец за произхода на дарените средства.“.

Поради препращането към противоконституционните разпоредби на чл. 23, ал. 1, т. 4 ЗПП и чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 ИК следва че чл. 29, ал. 2, т. 1 и т. 2 в частта „и 4“, чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ ЗПП и чл. 169, ал. 1 в частите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ ИК също са противоконституционни като несъответстващи на чл. 4, ал. 1 от Конституцията.

Воден от изложените съображения и на основание чл. 149, ал. 1, т. 2, предл. първо от Конституцията, във връзка с чл. 22, ал. 1 ЗКС, Конституционният съд

## **Р Е Ш И:**

Обявява за противоконституционни чл. 21 в частта „може да“; 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 частите им „и 4“, както и чл. 34, ал. 4 в частта „юридическите лица и едноличните търговци“ от Закона за политическите партии (обн., ДВ, бр. 28 от 1.04.2005 г., посл. изм. и доп., бр. 104 от 8.12. 2020 г.)

Обявява за противоконституционни чл. 162, ал. 1, т. 3, ал. 2, т. 3 и ал. 3, т. 3 в частта „юридически лица и еднолични търговци“ във всяка от трите разпоредби; 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 в частите „или юридическо“ и „или едноличен търговец“ от Изборния кодекс (обн., ДВ, бр. 19 от 5.03.2014 г., посл. изм. бр. 107 от 18.12.2020 г.)

Отхвърля искането в останалата част.

Решението е прието единодушно със становище по мотивите на съдия Георги Ангелов.